



# UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

ESCUELA DE POSGRADO

PROGRAMA ACADÉMICO DE DOCTORADO EN GESTIÓN PÚBLICA Y  
GOBERNABILIDAD

Análisis del régimen especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización  
del Estado

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE:

Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad

AUTOR:

Maestro. Medina Sotelo, Cristian Gumercindo (ORCID: 0000-0001-6943-805X)

ASESOR:

Dr. Alarcón Díaz, Mitchell Alberto (ORCID: 0000-0003-0027-5701)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Reforma y Modernización del Estado

LIMA - PERÚ

2019

## **Dedicatoria**

A Mayra, Diego, Paolo y Samuel  
mi presente y mi futuro  
por su infinita paciencia y comprensión.  
Son mi mayor motivación y felicidad.

A mis adorados padres  
por darme la vida y  
Haber promovido en mí los valores  
de la perseverancia y responsabilidad.

## **Agradecimiento**

Quiero agradecer a Dios, a quién descubrimos cada día de nuestra existencia por indicarme el camino para ser mejor persona cada día

Al Dr. Mitchell Alarcón Díaz, por su apoyo y aliento permanente, descubrí en él más que un profesor y más que un maestro, a una persona íntegra, personal y profesionalmente realmente un ejemplo a seguir

Y a todas las personas que estuvieron pendientes de mis avances y me impulsaron a terminar mi tesis.

## DICTAMEN DE LA SUSTENTACIÓN DE TESIS

EL / LA MAESTRO (A): **MEDINA SOTELO, CRISTIAN GUMERCINDO**

Para obtener el Grado Académico de *Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad*, ha sustentado la tesis titulada:

**ANÁLISIS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LIMA METROPOLITANA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO**

Fecha: 13 de agosto de 2019

Hora: 2:00 p.m.

### JURADOS:

**PRESIDENTE:** Dra. Abner Chavez Leandro

Firma: 

**SECRETARIO:** Dr. Jorge Alberto Flores Morales

Firma: 

**VOCAL:** Dr. Mitchell Alberto Alarcon Diaz

Firma: 

El Jurado evaluador emitió el dictamen de:

..... *Aprobada por unanimidad* .....

Habiendo encontrado las siguientes observaciones en la defensa de la tesis:

.....  
.....  
.....  
.....

Recomendaciones sobre el documento de la tesis:

..... *Revisar APA* .....

**Nota:** El tesista tiene un plazo máximo de seis meses, contabilizados desde el día siguiente a la sustentación, para presentar la tesis habiendo incorporado las recomendaciones formuladas por el jurado evaluador.

### Declaratoria de autenticidad

Yo, Mg. Cristian Gumercindo Medina Sotelo participante del doctorado en Gestión Pública y Gobernabilidad de la Escuela de Posgrado de la Universidad Cesar Vallejo, con documento nacional de identidad D.N.I. N° 10361566, con la tesis titulada **“Análisis del régimen especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización del Estado”**.

Declaro bajo juramento que:

La tesis es de mi autoría

He respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas. Por tanto, la tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente.

La tesis no ha sido auto plagiado; es decir, no ha sido publicada ni presentada anteriormente para obtener algún grado académico previo o título profesional.

Los datos presentados en los resultados son reales, no han sido falseados, ni duplicados, ni copiados y por la tanto los resultados que se presentan en la tesis se constituirán en aportes a la realidad investigada.

De identificarse la falta de fraude, plagio, auto plagio, piratería, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometiéndome a la normativa vigente de la Universidad Cesar Vallejo.

Lima 17 de diciembre del 2018



Cristian Medina Sotelo  
D.N.I. 10659133

## Presentación

Señores miembros del jurado:

En cumplimiento de las disposiciones vigentes establecidos en el reglamento de grados y títulos de la Universidad Cesar Vallejo, Filial Los Olivos, para obtener el grado de Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad, presento la Tesis titulada: **Análisis del régimen especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización del Estado**”, cuyo objetivo Analizar de qué manera se desarrolla el proceso de descentralización del Estado a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial. La presente investigación está conformada de ocho capítulos:

En el Primer capítulo se expone los antecedentes, el marco teórico en donde se define la unidad temática, el marco temporal y la contextualización. En el Segundo capítulo se presenta la realidad problemática, se identifica el problema de investigación, se expone la justificación, relevancia y contribución del estudio realizado, y se plantea el objetivo. En el Tercer capítulo se presenta la metodología, el escenario de estudio, la caracterización de sujetos, la trayectoria metodológica, las técnicas e instrumentos que se han utilizado, el tratamiento de la información, Mapeamiento y el rigor científico. En el Cuarto capítulo se exponen los resultados. En el Quinto capítulo se realiza la discusión. En el Sexto y Séptimo capítulo se presenta las conclusiones y recomendaciones respectivamente. En el Octavo capítulo se presenta las referencias bibliográficas. Por último, se presenta los anexos correspondientes.

Señores Miembros del Jurado espero que esta investigación sea evaluada, se ajuste a las exigencias establecidas por vuestra universidad y merezca su aprobación.

# Índice

	Pág.
Dedicatoria	ii
Agradecimiento	iii
Dictamen de sustentación	iv
Declaratoria de autenticidad	v
Presentación	vi
Índice	vii
Índice de tablas	ix
Índice de figuras	x
Resumen	xi
Abstract	xii
Resumo	xiii
<b>I. Introducción</b>	<b>01</b>
1.1. Estudios previos	02
1.2. Marco teórico referencial	08
1.3. Marco espacial y temporal	44
1.4. Contextualización	44
<b>II. Problema de Investigación</b>	<b>51</b>
2.1. Aproximación temática	52
2.2. Formulación del problema de investigación	56
2.3. Justificación	56

2.4. Relevancia	59
2.5. Contribución	59
2.6. Objetivos	59
<b>III. Marco Metodológico</b>	61
3.1. Metodología	62
3.2. Escenario de estudio	63
3.3. Caracterización de los sujetos	64
3.4. Trayectoria metodológica	66
3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	66
3.6. Tratamiento de la información	67
3.7. Mapeamiento	72
3.8. Rigor Científico	72
<b>IV. Resultados</b>	74
4.1. Resultado análisis documental	75
4.2 Resultado entrevistas	81
<b>V. Discusión</b>	94
<b>VI. Conclusiones</b>	109
<b>VII. Recomendaciones</b>	112
<b>VIII. Propuesta</b>	115
<b>VIII. Referencias bibliográficas</b>	131
<b>IX. Anexos</b>	139



## Índice de tablas

	Pág.
Tabla 01 Matriz de categorización apriorística	45
Tabla 02 Mapa de informantes clase	65
Tabla 03 Ficha documental del compendio normativo de descentralización	68
Tabla 04 Ficha documental Informes situacionales del PGRLM	69
Tabla 05 Ficha documental actas de transferencia de funciones	70

## Índice de figuras

	Pág.
Figura 1 Objetivos de la descentralización	11
Figura 2 Dimensiones de la descentralización	15
Figura 3 Evolución de la descentralización en el Perú	20
Figura 4 Razones de la descentralización peruana	21
Figura 5 Centralismo en Lima Metropolitana	22
Figura 6 Base legal del presupuesto participativo en el tiempo	28
Figura 7 Número de funciones transferidas a la Municipalidad de Lima	35
Figura 8 Porcentaje de funciones transferidas a la Municipalidad de Lima	36
Figura 9 Transferencia por etapas y materias	37
Figura 10 Transferencia porcentual por etapas y materias	38
Figura 11 Número de funciones pendientes de transferencia a la Municipalidad de Lima	41
Figura 12 Categorías de la descentralización	42
Figura 13 Trayectoria metodológica de la investigación	66
Figura 14 Mapeamiento de la investigación.	73

## Resumen

La presente investigación denominada “Análisis del régimen especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización del Estado”, tiene como objeto analizar de qué manera se desarrolla el proceso de descentralización del Estado a Lima Metropolitana, dada su condición de régimen especial, pasando por describir y analizar el proceso de transferencia de responsabilidades y gestión descentralizada a Lima Metropolitana, así como la redistribución del ingreso, su incidencia en el desarrollo económico y el nivel de participación ciudadana.

La investigación corresponde a un enfoque cualitativo, el diseño que asumimos fue el estudio de caso, método analítico, las técnicas que se utilizó para recabar la información, fueron el análisis documental y las entrevistas semiestructuradas, y los instrumentos utilizados fueron en el primer caso el fichaje de la documentación analizada y en el segundo caso la guía de entrevistas semiestructuradas.

Las conclusiones a los que arriba la investigación son las siguientes: i) El proceso de descentralización del Estado a la Municipalidad Metropolitana de Lima, es un proceso inconcluso, y un tanto incomprendido que se encuentra a la fecha prácticamente detenido; ii) La transferencia de funciones sectoriales del gobierno nacional a la Municipalidad Metropolitana de Lima apenas alcanza el 17% del total de funciones por transferir; iii) La descentralización en Lima Metropolitana, no ha tomado en consideración su condición de régimen especial, ni mucho menos el hecho de ser la capital de la república, la Redistribución del ingreso como consecuencia del proceso descentralizador es prácticamente nulo; iv) La conexión entre la descentralización y el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en Lima Metropolitana es débil, especialmente en términos cuantitativos; v) En los últimos años, el proceso de descentralización y coordinación metropolitana con la sociedad civil se ha debilitado significativamente.

**Palabras Clave:** Descentralización, Régimen Especial, Transferencia de Funciones.

## **Abstract**

The present investigation called "Analysis of the Special Regime of Metropolitan Lima in the process of decentralization of the State", aims to analyze how the process of decentralization of the State to Metropolitan Lima is developed, given its status as Special Regime, going on to describe and analyze the process of transfer of responsibilities and decentralized management to Metropolitan Lima, as well as the redistribution of income, its impact on Economic Development and the level of citizen participation.

The research corresponds to a qualitative approach, the design we assumed was the case study, analytical method, the techniques that were used to gather the information, were the documentary analysis and the semi-structured interviews, and the instruments used were in the first case the signing of the analyzed documentation and in the second case the guide of semi-structured interviews.

The conclusions to which the investigation is the following: i) The process of decentralization of the State to the Metropolitan Municipality of Lima, is an inconclusive process, and somewhat misunderstood that is practically halted to date; ii) The transfer of sectoral functions of the different sectors of the national government to the Metropolitan Municipality of Lima barely reaches 17% of the total functions to be transferred; iii) Decentralization in Metropolitan Lima, has not taken into consideration its status as Special Regime, let alone the fact that it is the capital of the republic, the redistribution of income as a consequence of the decentralization process is practically nil; iv) The connection between decentralization and local economic development and the reduction of poverty in Metropolitan Lima is weak, especially in quantitative terms; v) In recent years, the process of decentralization and metropolitan coordination with civil society has weakened significantly.

**Keywords:** Decentralization, Special Regime, Transfer of Functions

## Resumo

Esta pesquisa intitulada "Análise do regime especial de Lima no processo de descentralização do Estado", tem como objetivo analisar como o processo de descentralização do Estado desenvolve Lima Metropolitana, dado o seu estatuto como regime especial, para descrever e analisar o processo de transferência de responsabilidades e gestão descentralizada Metropolitan Lima e redistribuição de renda, o seu impacto no desenvolvimento económico e o nível de participação dos cidadãos.

A pesquisa corresponde a uma abordagem qualitativa, o delineamento que assumimos foi o estudo de caso, método analítico, as técnicas que foram utilizadas para a coleta das informações, foram a análise documental e as entrevistas semiestruturadas, e os instrumentos utilizados foram no primeiro caso assinatura da documentação analisada e no segundo caso o guia de entrevistas semiestruturadas.

As conclusões acima que a pesquisa são: i) O processo de descentralização do governo à Prefeitura Metropolitana de Lima, é um processo inacabado, e um pouco mal compreendido essa data está praticamente parado; ii) A transferência de funções setoriais dos diferentes setores do governo nacional para o Município Metropolitano de Lima dificilmente atinge 17% do total de funções a serem transferidas; iii) A descentralização na Região Metropolitana de Lima não tomou em consideração como regime especial, muito menos o fato de ser a capital da república, a redistribuição de renda, como resultado do processo de descentralização é praticamente nulo; iv) A conexão entre a descentralização e o desenvolvimento económico local e a redução da pobreza na Região Metropolitana de Lima é fraca, especialmente em termos quantitativos; v) Nos últimos anos, o processo de descentralização e coordenação metropolitana com a sociedade civil enfraqueceu significativamente.

**Palavras-chave:** Descentralização, Regime Especial, Transferência de Funções.

## **I. Introducción**

## **1.1. Estudios previos**

### **1.1.1. Estudios previos internacionales**

Mardones (2006) en su artículo referido al proceso de descentralización chileno, realizó una profunda revisión de prensa, basada fundamentalmente en la discusión de algunas normas vinculadas a la descentralización, las mismas que fueron aprobadas entre los años 1991 al 2005. El trabajo muestra a los protagonistas y el contexto en donde las reformas orientadas a la descentralización fueron aplicadas, dando lugar a la confirmación de dos hipótesis que forma parte de la política de la descentralización, específicamente orientadas a revelar los efectos de la democratización y el cálculo electoral. Asimismo, el artículo sistematiza los resultados de las elecciones municipales y regionales por agrupación política y coalición correspondiente al periodo de estudio. Las principales conclusiones a las que arribó la investigación son las siguientes: i) el análisis descentralizador Chileno considera dos hipótesis en su explicación, siendo una de ellas el proceso de democratización y las consideraciones electorales, el proceso de democratización se caracterizó por que esta tenía un sentido más restaurador de la política local; ii) respecto a las estrategias o consideraciones electorales, estas eran altamente contingentes en su desempeño electoral, debido a la postura adoptada por los partidos políticos referidos a los proyectos de ley que eran materia de discusión, pero lo más importante era la posición de estos partidos respecto a la reforma descentralizadora; iii) a la hora del debate se presenta un tercer elemento, la misma que radica en que el gobierno central modere su accionar descentralizador en el intento de mantener el control de los gobiernos regionales, por cuanto constituye un activo muy importante; iv) después de haber transcurrido más de diez años de la implementación de las reformas iniciales, se puede percibir que las instancias subnacionales son más poderosas, aún se mantiene la hegemonía del centro, aunque el grado de correlación de las fuerzas han variado.

En ese mismo sentido, Navarrete y Higuera (2014) realizaron una investigación con un enfoque cualitativo denominado *Chile desde la Teoría*

*secuencial de la descentralización, 1990-2010*, cuyo objetivo fue analizar el proceso descentralizador aplicado en Chile, con un marco temporal correspondiente a los últimos 20 años (1990-2010). El método de análisis utilizado fue el estudio de caso, para la misma que se realizó la contratación de teorías en estudios de casos basado en una descripción inferencial para estudios cualitativos. Asimismo, para desarrollar el análisis se apoyó en una teoría muy conocida en procesos de descentralización, la Teoría secuencial, permitiendo a través de ella corroborar el modelo teórico representado por el proceso descentralizador chileno y determinar la importancia y uso de la misma para futuras investigaciones. Las principales conclusiones a los que arriba la investigación es que en la mayoría de los procesos de descentralización casi siempre se han impuesto las expectativas nacionales por sobre los subnacionales y por tanto que en el proceso de la descentralización siempre serán prioritarios los aspectos financieros y administrativos que los políticos.

Del mismo modo, Montecinos (2006) realizó una investigación para la Universidad de los Lagos, Chile, publicada por la revista de Ciencia Política Scielo, en donde realiza un importante aporte referido a la participación ciudadana en la gestión municipal, al respecto el autor manifiesta que la Participación Ciudadana no solo se encuentra en función de mayores transferencias financieras o presupuestales de parte del gobierno nacional o de fuentes externas, sino que también está en función a cambios cualitativos que orientan o marcan nuevas pautas de hacer la gestión local.

Cuando la participación de la ciudadanía es a ese nivel se asegura iniciativas muy fuertes de participación ciudadana. En la investigación la estrategia metodológica utilizada, corresponde a un estudio comparado donde se seleccionaron a aquellos municipios donde se habían implementado de manera conjunta el Presupuesto Participativo y PLADECO, siendo los criterios de selección: a) Municipios que habían implementado de manera conjunta el Presupuesto Participativo y PLADECO; b). aquellos municipios que tenían experiencias de Presupuestos Participativos, durante un periodo mínimo de dos



años; c) Municipios que hayan sido premiados por algún organismo No gubernamental respecto al proceso de Presupuesto Participativo; d). Municipios que cuenten con el Presupuesto Participativo desde el año 2000 en adelante. Las principales conclusiones a los que arribó la investigación están referidas a que el modelo de gestión del gobierno chileno era un modelo muy centralizado, la misma que obedecía a un diseño subnacional, en donde la participación ciudadana en la gestión subnacional, no estaba determinada por incentivos de parte del gobierno central, muy por el contrario, estos estuvieron dados por aspectos endógenos, políticos y locales, lo que permitió la adopción de una función deliberativa del municipio.

Rocabado (2018) realizó una tesis doctoral denominado *Economía política de la descentralización fiscal: procesos y cambio en Bolivia y Ecuador*, cuyo proposito fue analizar la descentralización fiscal en el contexto específico de los países unitarios de America Latina. La metodología utilizada se sitúa en el estudio de casos y el análisis comparativo, los casos individuales, Bolivia y Ecuador presentan una perspectiva narrativa analítica, mientras que la parte comparativa utiliza como instrumento de recolección de datos el cuestionario centrado y estructurado, llegando a la conclusión de que en ambos países los procesos han sido similares y el más representativo de los factores que explican dicho proceso es el sistema político, que ha demostrado que la combinación y alternancia de partidos en el gobierno. Los temas electorales también han demostrado ser relevantes, así como la ideología, el mismo que se ha fundamentado en el cambio institucional de la descentralización fiscal y finalmente, más que las condiciones económicas de los dos países analizados, son las reformas estructurales son los que han evidenciado una influencia significativa.

Doval (2011) realizó una investigación denominada *Descentralización Metropolitana y Desarrollo Local. El caso de Castilla y Leon en el Hinterland Madrileño*, cuyo objeto fue Explorar las características de los factores que

causan los desequilibrios en los espacios regional y local y el análisis de las estrategias para proponer un cambio de modelo territorial a fin de revertir la situación de déficit y congestión a través de cierto grado de descentralización metropolitana. La población objetiva estaba compuesto por los ayuntamientos, diputaciones provinciales y cámara de comercio e industria, utilizando como instrumento de recopilación de información a las entrevistas, y el análisis documental de memorias de planes, censos poblacionales, padrones municipales, informes institucionales, entre otros. Las principales conclusiones a los que arribó la investigación fue que el centralismo en la capital de la región es muy marcada, dado que absorbe gran parte del crecimiento del interior, la misma que no mantiene un nivel de equilibrio en todo el territorio. Asimismo, las demás provincias a pesar de su grado de industrialización tienen tendencias bajas hacia la especialización en agricultura, turismo y minería.

#### **1.1.2. Estudios previos nacionales:**

Arroyo (2017) realizó una investigación orientada a analizar el efecto de la descentralización en el desarrollo regional en el Perú, la investigación presentó un enfoque cuantitativo, utilizando como instrumento de recopilación de información una base de datos que comprendía la categorización de los resultados de 24 circunscripciones regionales del Perú, incluidos Lima y Callao, el diseño del proyecto fue un estudio comparado de 61 indicadores identificados a lo largo del periodo de estudio. Para el análisis el investigador agupo a los indicadores en cuatro tipos de capital: territorial, productivo, humano e institucional. Los resultados del estudio mostraron que las regiones han crecido de manera significativa en lo referente al capital territorial y productivo, pero el desarrollo en lo que respecta al capital humano estuvo mas resagado y en contraposición a estos el capital humano presentaba serios deficits. El estudio también refleja un bloqueo para poder establecer una adecuada y sana institucionalidad, pudiendo percibir que el progreso de las regiones se asocian mas a factores exógenos decisivos que el accionar de los propios gobiernos regionales. Las conclusiones a los que arriba la investigación

es a demostrar que a la fecha no es posible que funcione en el Perú un Estado multinivel, el país ha venido avanzado en el proceso de descentralización, pero no en funcionar descentralizadamente.

En ese mismo sentido Viterri (2015) realizó una tesis denominada *Factores que limitan la descentralización fiscal: El caso de la Región la Libertad, Perú* para optar el grado académico de doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Trujillo. El objeto de la investigación fue conocer los factores limitantes para un adecuado proceso de descentralización fiscal en el Perú. A la investigación le corresponde un enfoque Mixto, el método de estudio utilizado combinó el método histórico, el hermenéutico – Jurídico y el comparativo. Como instrumento de recolección de información se utilizó la entrevista en profundidad y grupos de discusión. También se utilizó el análisis de datos presupuestales y estadísticos. Los resultados de la investigación muestran que los Gobiernos Regionales no pueden generar recursos propios, dado que no recaudan, dado que el 95.7% de sus recursos tienen su origen en las transferencias. Las conclusiones a los que arriba la investigación es que se confirma que existe dependencia funcional, orgánica y financiera de los gobiernos regionales con el Gobierno central; que la autonomía establecida en los principales instrumentos normativos es limitada, dado que estos obedecen condicionantes económicas y políticas del gobierno nacional, y dado el modelo de gestión del estado peruano, prácticamente se hace imposible promover un nuevo tipo de gestión.

Igualmente, Ordinola (2012) en su tesis titulada *Factores Limitantes del Proceso de Descentralización Fiscal en la Región Piura. Periodo 2004.I - 2010.IV*, realizó una investigación con el propósito de evaluar el por qué la descentralización fiscal prácticamente se ha detenido y no avanza a pesar que el proceso de reforma y modernización del Estado Peruano con más de ocho años de implementación, no muestra avances en este sentido. La investigación busca determinar los factores que limitan una adecuada descentralización fiscal regional. Asimismo, la investigación se centra a los ámbitos específicos de los

gobiernos subnacionales de la región Piura, específicamente las municipalidades provinciales conjuntamente con el Gobierno regional de Piura, a través del análisis de los pliegos presupuestarios, se instrumenta un aparato metodológico ad-hoc apoyado en el análisis econométrico, con un enfoque cuantitativo. En primer lugar, se postula y estima un modelo explicativo provincia por provincia incluido gobierno regional, y posteriormente se utiliza la metodología del panel data para aglomerar a las ocho provincias en un solo racimo explicativo. Las conclusiones a los que arriba es que la descentralización fiscal regional no solo necesita impulsores de carácter externo, sino que además existe necesidad de que desde los gobiernos sub nacionales se logre aumentar el esfuerzo en la ejecución de inversiones, efectivizar una mayor y mejor transferencia de funciones, aumentar la capacidad impositiva regional, fortalecer las capacidades institucionales, y generar toda una reingeniería en los procesos de participación ciudadana. Se advierten acerca de las fallas en el ejercicio del proceso de reforma y modernización del Estado y la necesidad de transitar hacia una cultura de buena gerencia y administración en el uso de los recursos públicos.

Vargas (2008) realizó una investigación de tipo exploratoria, denominada *Centralismo, descentralización y expectativas de la ciudadanía*, cuyo objeto fue comprender la descentralización y las expectativas de la ciudadanía en Conchucos Bajo de la región Ancash. La investigación se centra en el analisis de la descentralización, teniendo en consideración que esta responde a una postergada aspiración del país, y representa una de las mas importantes reformas que el Estado viene realizando, constituyendose como política de estado y prioridad nacional. Los gobiernos subnacionales comprenden que la descentralización constituye de por si un medio para lograr compartir el poder político, económico, social y cultural dentro de un contexto democrático, asimismo, consideran que es necesario apostar por una gobernabilidad concertada a fin de alcanzar un desarrollo sostenible en base a las ventajas competitivas de nuestros territorios.

Las principales conclusiones a los que arribó la investigación fueron: i). La democracia en el Perú aun es frágil y limitada, por lo que nos corresponde a todos los actores de nuestra sociedad fortalecerla, mejorarla, a fin de practicar una auténtica democracia que esté al servicio de todos los ciudadanos del país; ii), A la fecha la ciudadanía ha perdido confianza en los partidos políticos, así como en los poderes del Estado, ello por la débil institucionalidad y actos de corrupción de estas instituciones, por lo que urge la necesidad de plantear reformas integrales, a fin de fortalecer los mecanismos de la democracia representativa que nos rige en el país; iii Es necesario descentralizar también al capital humano, los mismos que se encuentran concentrados en Lima y en las ciudades más grandes del país.

## **1.2. Marco teórico referencial**

### **1.2.1. La descentralización como política de estado**

#### **Aproximaciones conceptuales**

El artículo 188° de la Constitución Política del Perú establece que la descentralización forma parte de una práctica democrática y es una política permanente del Estado Peruano, tiene como objeto la búsqueda del desarrollo integral del país, y tiene carácter obligatorio. La descentralización en el Perú conforma un Estado con un gobierno unitario y descentralizado, con instancias subnacionales como es el caso de los gobiernos regionales y las municipalidades. Asimismo, esta investido con autonomía económica, política y administrativa en todo aquello que le compete.

La descentralización se orienta en la búsqueda de una nueva forma unificar al país y no la fragmentación. La unidad del país difiere significativamente del centralismo, dado que busca el desarrollo de territorios sustentables, sostenibles. Al respecto Mariátegui (1981) indica que la descentralización no busca dividir, sinó todo lo contrario, siembre buscará la unidad. El fin de una descentralización no es separar ni seccionar las regiones

sinó para hacer mas eficiente su unidad. Regionalismo no es sinonimo de divisionismo.

MINEDU (2013) indica que la descentralización es una política de Estado, el mismo que tiene carácter obligatorio y cuya implementación es progresivo y gradual. Es una de las reformas más importantes que se ha emprendido en el Perú y sus objetivos están orientados al desarrollo integral del país, a disminuir y erradicar las brechas asociadas a las desigualdades y a incentivar y promover el desarrollo equitativo de sus diversos territorios. Asimismo, indica que es un instrumento para la democratización del Estado, que se orienta a aproximarse más a la ciudadanía a fin de mejorar los servicios públicos, de tal manera que estos sean más eficientes y adecuados a sus realidades. Por otro lado, la descentralización también abre espacios para el protagonismo de la sociedad, mediante la participación ciudadana, el control o vigilancia ciudadana, la transparencia de los actos públicos y la rendición de cuentas.

Pro descentralización (2010) define a la descentralización como un proceso técnico-político cuyo fin es llegar a alcanzar un gobierno efectivo, un buen gobierno, que esta sea eficiente y que se encuentre al servicio de los ciudadanos del Perú, Asimismo la descentralización busca implementar un desarrollo armónico, sostenible e integral en todo el territorio patrio, en beneficio de las grandes mayorías.

Asimismo, para la PCM (2011) la descentralización tiene por fin plantear una nueva estructura organizativa del Estado Peruano, a través de un proceso político, económico, social y cultural, generando para todos los ciudadanos mejores oportunidades, sin discriminación alguna, construyendo una visión de desarrollo sostenible, integral e inclusivo, a fin de mejorar la calidad de vida de todos los peruanos.

La descentralización según Iguíñiz (2016) es un proceso que a la fecha viene presentando avances con muchos altibajos, pero es del todo cierto que este proceso viene apostando por la formación de nuevos cuadros políticos, y también contribuye de manera significativa a la consolidación de la ciudadanía

en todo el territorio nacional a través de la participación ciudadana en todos los ámbitos regionales de la república. Asimismo, en el plano administrativo vemos que existen muchos procesos inconclusos como es el caso de una adecuada delimitación de funciones y adecuados niveles de coordinación entre todos los niveles del Estado, nos encontramos frente a un proceso de recepción de nuevas responsabilidades, cuyas acciones están orientadas a la búsqueda del desarrollo integral del país, en donde los ciudadanos de cada uno de las regiones. Bajo el liderazgo de sus autoridades democráticamente elegidas expresan la diversidad cultural de nuestro país.

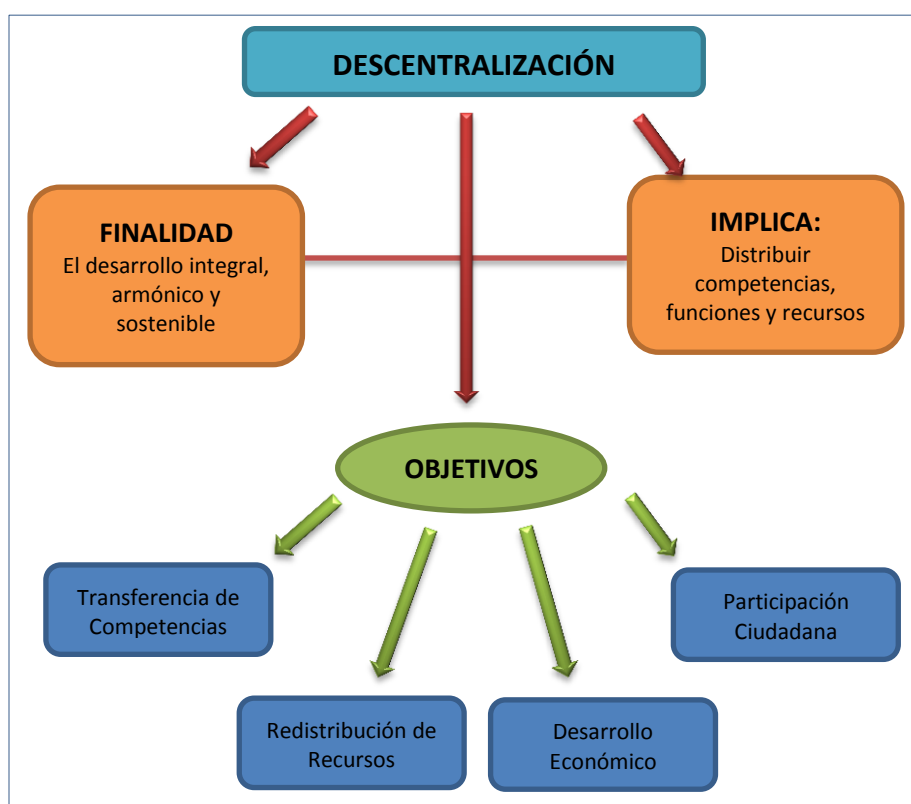
Asimismo, Caceres (2005) indica que para legitimarse la descentralización tiene que incorporar en su concepción procesos inclusivos, es decir que deberá considerar modificar las relaciones de poder y construir ciudadanos con posibilidades de acceder por ellos mismos a todo aquello que consideran indispensables para tener una vida digna, esto lleva a generar espacios más inclusivos de la participación ciudadana, de aquellos excluidos, teniendo siempre presente la perspectiva de derechos.

En ese mismo sentido para Rondinelli, Nellis, y Cheema (1983) citado por Mardones (2008) la descentralización es concebida “como la transferencia de responsabilidad para el planeamiento, gestión, recolección de fondos y asignación de recursos desde el gobierno central” (p.581). Asimismo, establecen que existen cuatro tipos de descentralización tales como: delegación, desconcentración, privatización y devolución. La desconcentración se orienta a la transferencia de responsabilidades al interior de los ministerios y organismos públicos. La delegación aplica a transferir responsabilidades administrativas a sus funciones ya definidas hacia organismos no forman parte de la estructura burocrática regular. Y, la privatización está vinculada a la transferencia de funciones hacia instituciones voluntarias o empresas privadas.

### **Objetivos de la descentralización:**

La descentralización es una de las más importantes reformas que el estado peruano ha emprendido, con la finalidad de hacer del Perú, un país de

oportunidades para todos sus habitantes, razón por el cual cada uno de los actores de la sociedad compartimos responsabilidades en su implementación, ya sea de manera directa e indirecta. Su éxito, en gran parte dependerá de nosotros, de todos los ciudadanos de buena voluntad, de las autoridades que ejercen la democracia representativa, de las organizaciones sociales, y de los diferentes actores que coexisten dentro del territorio, que se nos haría muy difícil individualizarlos.



*Figura 01:* Objetivos de la descentralización, tomado de (Secretaria de Descentralización 2011, p.8).

Según Secretaria de Descentralización (2011), la descentralización presenta los siguientes objetivos: i) Transferir de manera ordenada las competencias y funciones sectoriales del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y gobiernos locales); ii). Redistribuir entre los tres niveles de gobierno los recursos públicos, con la finalidad mejorar el territorio nacional, haciéndolo más eficiente y equitativo; iii) Promover un



desarrollo económico capaz de ser auto sostenible, promoviendo permanentemente la competitividad del territorio, iv) con profundo énfasis de la participación y control ciudadano

### **Dimensiones de la descentralización:**

Prodescentralización (2008) analiza la descentralización peruana tomando en consideración ocho dimensiones, mediante cada una de ellas realiza un análisis pormenorizado del proceso tomando como base sus componentes:

*Transferencia de responsabilidades y Gestión Descentralizada*, ello esta orientado a transferir las responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, entendiéndose por estos a los gobiernos y a las municipalidades, sean estas provinciales y distritales, estas responsabilidades estan referidas a las competencias y funciones sectoriales que los ministerios y otras dependencias del gobierno nacional lo han venido ejecutando, de esta manera el estado busca acercarse mas al ciudadano a traves de una adecuada prestación de servicios publicos, asimismo que la población pueda tener participación en la toma de desiciones y en los asuntos públicos del Estado, a fin de hacer un estado mas participativa y orientado al ciudadano;

*Demarcación y Organización Territorial*, busca el ordenamiento del territorio del Estado, teniendo en consideración la existencia de bloques económicos y políticos que contrapesen a la fuerza que representa el capital. Esta dimensión es apunta a una descentralizacion departamentalista, en el sentido que busca integrar a los departamentos en regiones con el ánimo de superar los actuales conflictos que existen respecto a los limites de estos, favoreciendo de esta manera que las provincias y tambien los distritoa esten adecuadamente vinculados con los territorios regionales;

*Democratización de las decisiones públicas y concertación*, esta dimensión busca aperturar la participación ciudadana en los procesos de la planificacion del territorio, es decir que los ciudadanos tienen la apertura para

involucrarse en la construcción de su futuro, y de esta manera fortalecer los procesos de descentralización que se viene implementando en el país. La ciudadanía podrá participar en la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado y del Presupuesto Participativo, para ello deberá ejercer vigilancia y control a las autoridades a fin de que estos puedan transparentar sus actos y puedan fortalecer la relación del binomio ciudadano-estado a través de la rendición de cuentas;

*Fortalecimiento institucional;* Es imperativo que para lograr todos los objetivos trazados en los procesos de descentralización, la Asistencia Técnica y el fortalecimiento de las capacidades de parte del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales y la sociedad civil se hace imperativo, dado su nivel de participación de estos actores en la apropiación de la gestión descentralizada, para de esta manera alcanzar un adecuado nivel de cumplimiento de las nuevas responsabilidades que vienen asumiendo de manera gradual y sistemática,

*Adecuación e implementación de sistemas administrativos,* es imperativo que los sistemas administrativos del estado estén orientados a la creación del valor público, los mismos que deberán de constituirse en verdaderas herramientas de gestión de un estado descentralizado y que respondan a una gestión moderna, ágil y transparente, para lograr ello es necesario que cada uno de estos sistemas estén integrados adecuadamente, que conversen entre sí, y no constituyan barreras burocráticas que constituyan entrapamientos de los procedimientos administrativos. Asimismo, cabe destacar que estos sistemas que hasta antes de la descentralización operaban bajo un modelo centralista y respondían a las necesidades del gobierno nacional, hoy deben responder a la realidad heterogénea de los tres niveles de gobierno, como son los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales;

*Descentralización fiscal,* esta dimensión busca la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales, de tal manera que aquellos que cobren o

recauden dentro de su territorio por determinados tributos debe servir para cumplir sus responsabilidades , los mismos que deberan ser complementados con adecuados niveles de transferencias intergubernamentales como algo complementario a su recaudación, sobre todo en las zonas mas deprimidas y de menor desarrollo;

*Información para la descentralización*, La descentralización establece que los gestores de los tres niveles de gobierno, asi como las instituciones públicas y los diferentes actores sociales, reciban información permanente de cada etapa del proceso, de esta manera se podran adoptar acuerdos y compromisos que permitan legitimizar las acciones que se vienen adoptando en torno a este proceso de descentralización; viii) Descentralización Económica, conlleva a que los gobiernos subnacionales se constituyan en los verdaderos protagonistas del desarrollo económico en cada uno de las circunscripciones territoriales que le corresponde, lo que significa que los gobiernos regionales y los gobiernos locales deben de generar condiciones favorables a fin de tener como aliados estratégicos al sector privado empresarial, para que através de estos y conjuntamente con la acción del Estado pueda dinamizarse la economía local.

Cada una de estas dimensiones están estrechamente vinculadas al proceso técnico-político de la descentralización, teniendo en consideración que la descentralización busca transferir el poder de un gobierno nacional a los gobiernos subnacionales o descentralizados, reconociéndoles en todo momento su derecho de decidir sobre el desarrollo y gestión de sus territorios, esta es la razón que conlleva a elegir a las autoridades regionales y locales mediante el voto popular y universal.



*Figura 2:* Las ocho dimensiones de la descentralización, tomado de (Prodescentralización, 2008, p.11)

## La descentralización en el Perú

Defensoría del Pueblo (2011) indica que al hacer una revisión de la historia peruana en materia de descentralización vamos a observar que fueron muchos los intentos descentralizadores, teniendo en consideración que la descentralización como reforma del estado se orienta al desarrollo integral del país, y consiguientemente permite atender de manera adecuada los diferentes problemas y demandas de la población, acercando al estado a la mayoría de los peruanos y cerrando las brechas de la desigualdad política, económica y cultural en que vivimos. Sin embargo, todas estas iniciativas quedaron en buenos intentos a razón de las deficiencias que presentaban los modelos descentralizadores propuestos, a ello sumado la decisión política muy necesaria para poder dar impulso al proceso.

La Constitución Política de 1979 otorgaba autonomía económica y administrativa a las municipalidades como entes del Gobierno Local, asimismo

se reconoce por primera vez a las regiones como órganos territoriales económicamente sostenibles y más extensas en comparación con las municipalidades, las mismas que deberán constituirse en función a territorios contiguos e históricamente integradas en los planos económico, histórico administrativo y cultural, constituyéndose en unidades geoeconómicas con autonomía económica y administrativa. Asimismo, la carta magna indicó que la creación de las regiones debe de ser mediante ley orgánica en un plazo máximo de cuatro años siguientes a la aprobación del Plan Nacional de Regionalización. En ese mismo sentido, también estableció a la Asamblea Regional, al Consejo Regional y a la presidencia del Consejo como órganos del Gobierno Regional. Siendo la Asamblea Regional el órgano legislativo y de dirección política de la región, y el Consejo Regional conjuntamente con su presidente la instancia ejecutiva del Gobierno Regional

La Ley N° 23878 promulgada el 20 de Junio de 1984, fue uno de los principales documentos donde implementaron las condiciones y los criterios para llevar a cabo el proceso de la regionalización en el Perú, en este documento el ejecutivo estableció que las regiones se constituirían únicamente a iniciativa del Ejecutivo o de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo. El referido documento establece que el número de regiones no puede ser mayor a doce (12), siendo las mismas; Región Amazonas, Región Grau, Región Ucayali, Región Nor Oriental Marañón; Región Ica, Región San Martín – La Libertad; Región Andrés Bello Cáceres, Región los Libertadores Huari, Región Chavín; y Región José Carlos Mariátegui.

Defensoría del Pueblo (2011) indica que, culminadas la conformación de las regiones, el gobierno nacional a través de los ministerios, las instituciones públicas descentralizadas y las Corporaciones Departamentales de Desarrollo iniciaron la transferencia de funciones personal, documentación recursos materiales y financieros a las nuevas regiones, creándose las Comisiones de Transferencia con facultades para modificar o sustituir normas de organización y funciones del Poder Ejecutivo.

En estas condiciones en el año de 1990 se realizó en el Perú el cambio de gobierno, paralizándose el proceso de transferencia y después de ello las facultades de las regiones fueron recortándose progresivamente. En esa línea de cambios, en el año de 1992 se produce el autogolpe de Estado, produciéndose la reestructuración del Poder Ejecutivo, aprobándose una nueva Constitución Política de 1993, la misma que es vigente hasta la fecha, suprimiéndose en dicha carta magna a las regiones. Esta nueva constitución consideraba a las normas de descentralización como prioritarias, pero sin embargo, no se desarrolló ni precisó los aspectos de la regionalización que hasta hace poco se venía gestando en el territorio nacional, regresándose a la estructura departamentalista y creándose los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs) en cada departamento, las mismas que eran organismos públicos desconcentrados del Poder Ejecutivo que dependían del Ministerio de la Presidencia.

Cabe destacar que la nueva Constitución Política de 1993 recogió una situación existente en el país en ese momento, es decir la ausencia de Gobiernos Regionales y la existencia de los Consejos Transitorios de Administración Regional CTARs, no reconoció la naturaleza jurídica y política de las regiones, constituyendo un gran retroceso a los avances que se habían logrado hasta ese momento en materia de descentralización, imposibilitando atender a las demandas sociales de la población los mismos que en la mayoría de los casos vivía en una situación de exclusión, pobreza y extrema pobreza.

### **1.2.3 La descentralización como reforma del estado**

#### **La Reforma Descentralista**

Según CND (2006) la descentralización en el Perú es una de las principales políticas de Estado y claramente es una de las más importantes reformas estructurales del país, gestado por el gobierno del presidente Alejandro Toledo en el año 2002. La descentralización es una nueva manera de organización, la misma que emana de la Constitución Política del Perú, que establece la

capacidad de decisión y autonomía en aspectos económicos, políticos y administrativos a los 25 gobiernos regionales del país, teniendo como objetivo primordial el desarrollo integral de las circunscripciones territoriales del país. La manera en que la descentralización efectivizará el desarrollo del país, está dada por la separación de poderes, transferencia de competencias y funciones, manteniendo el equilibrio del ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, a fin de preservar mejores condiciones de la población. Asimismo, La Descentralización considera dos procesos principales: la unidad e integración de los pueblos del Perú en regiones y la transferencia de funciones y programas desde el gobierno central a los gobiernos regionales y locales.

En ese mismo sentido Ministerio de Educación ( 2013) nos indica que la política permanente del Estado es la Descentralización, dicha política es de carácter obligatorio y su implementación es progresivo y gradual. Asimismo el referido documento afirma que la descentralización es la reforma mas importante que se ha emprendido en el país y tiene como objetivo reducir las desigualdades y promover el desarrollo equitativo de sus territorios. Por otro lado, el hecho que el fin del estado es brindar servicios públicos de calidad a los ciudadanos, este instrumento de democratización del Estado se orienta a acercar al Estado a la mayoría de los ciudadanos del país, abriendo espacios para el protagonismo de la sociedad mediante la participación de la sociedad pública en los asuntos públicos y la rendición de cuentas como mecanismo de transparencia de los gobernantes.

### **Bases de la descentralización en el Perú**

La Constitución Política del Perú (1993) reconoce que la descentralización es necesaria para propiciar el desarrollo del país. Entre los principales conceptos estableció que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del estado” (Art. 1); asimismo indica, que “el Estado es uno e indivisible, su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes” (Artículo 43).

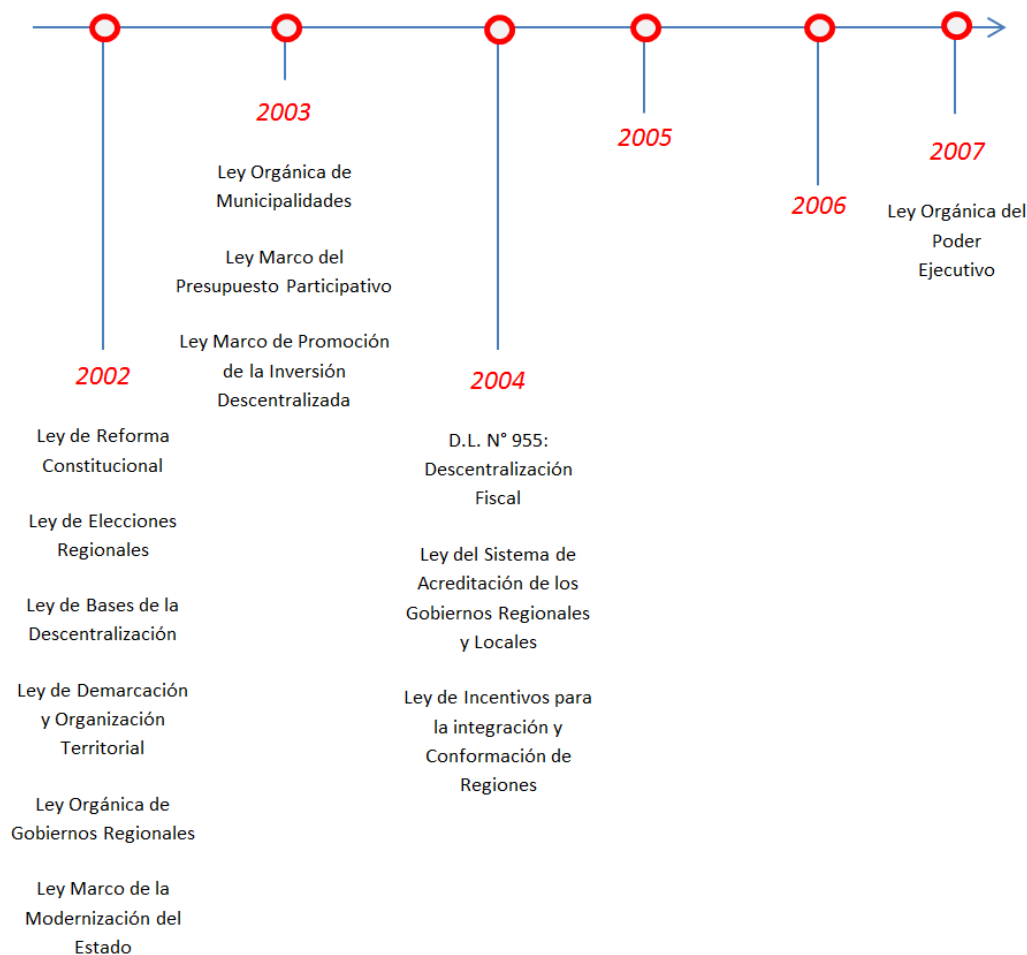
En ese mismo sentido el Artículo 188° establece que la descentralización es una manera de organización democrática y representa una política permanente del Estado Peruano, de carácter obligatorio; mientras que el Artículo 189° indica que el territorio del país está conformado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyos territorios se forma y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, preservando en todo momento la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

La reforma Descentralista, no obstante, recién se inicia el 07 de marzo del año 2002 según CND (2006), cuando el Congreso de la República aprueba la Ley N° 27680 referido a reformar la Constitución Política del Perú, Luego, las orientaciones básicas de la reforma conllevaron a emitir un conjunto de normas, las mismas que se emitieron entre marzo del año 2002 y mayo del 2003.

Ley 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización” modifica la Constitución Política del Perú. Introduciendo en el nuevo texto que la descentralización constituye una manera de organización del Estado peruano basado en la democracia, la misma que se proyecta a ser una política permanente y sostenida del Estado, este proceso constituye obligatoriedad para todos los niveles de gobierno, y tiene como finalidad buscar un desarrollo integral y sostenido del país. Asimismo, este proceso está diseñado para ser realizado por etapas, de manera ordenada y progresiva de acuerdo a ciertos criterios orientados a una correcta transferencia de recursos y competencias del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales.

Habiéndose establecido el nuevo marco constitucional se desarrolló el marco legal y un nuevo ordenamiento jurídico que en la actualidad regula la descentralización, para el cumplimiento de lo establecido se emitieron nueve leyes en las cuales se establecen las competencias de cada uno de los niveles del gobierno.





*Figura3: Evolución del proceso de Descentralización en el tiempo. Elaborado por AC Pública – APOYO Consultoría en estudio del proceso de descentralización en el Perú, Contraloría General de la República 2014.p.49*

### **Razones de la descentralización**

Según CND (2006) hasta previos al año 2002 el centralismo fue uno de los principales problemas por los que atravesaba el país, dado que concentraba la mayor cantidad poblacional en pocas áreas urbanas. Sólo nueve ciudades del país concentraban más del 40% de la población del país, cinco departamentos concentraban los dos tercios del Producto Bruto Interno nacional, concentrando de esta manera la inversión y la producción y diez provincias concentraban el 52% de los electores circunscribiéndose en estas provincias el poder político del país. A nivel de gobierno, se caracterizaba por un enfoque centralista sectorial,

dado que todos los ministerios se encontraban en Lima, y aquí se decidía por todo el Perú.

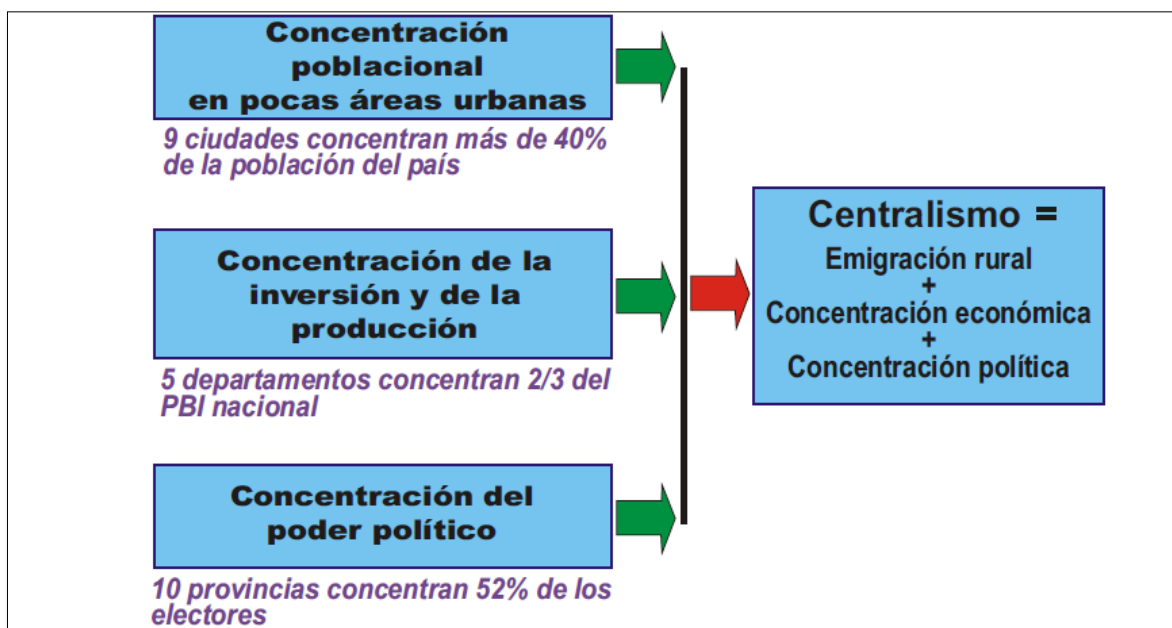


Figura 4: Las razones de la Descentralización, tomado de (CND, 2006, p. 21)

Asimismo, CND (2006) indica que era necesario plantear un nuevo marco conceptual para la descentralización teniendo en consideración la transición de un paradigma sectorial a un paradigma territorial, el mismo que presentaba dos componentes fundamentales : una visión de desarrollo integral y unitario del país y una estrategia orientada a integrar los espacios territoriales, dicho de otra forma, las regiones que se han conformado convertidas en ámbitos vinculados al desarrollo sostenible en el tiempo. El enfoque territorial sectorial permitirá descentralizar el poder decisorio, fomentar oportunidades de desarrollo, mejorar la distribución de la población e impulsar la articulación del territorio, mediante herramientas legales y administrativas.

#### 1.2.4. El modelo de gestión en Lima Metropolitana

Según Jaramillo y Botero ( 2010) Lima Metropolitana presenta un modelo de gestión muy singular, que alterna una política de modernización del Estado y un proceso en marcha de descentralización administrativa, planificada,

concebida y proyectada en por las instancias mas representativas y competentes de la administración pública, cuyo alcance para su implementación radica en los gobiernos subnacionales, bajo un modelo jerárquico, piramidal y eminentemente vertical.

En Lima Metropolitana, se hacía necesario crear nuevas estructuras para impulsar la descentralización como una manera de revertir el caos urbano generado en la ciudad como consecuencia del centralismo limeño cuyo territorio concentraba el poder y las decisiones políticas más importantes para el país, así como concentraba la inversión y la producción, en ese escenario se impulsaron modelos descentralizadores teniendo como punto de partida a la provincia de Lima y centrándose en el Área Metropolitana de Lima, compuesta por cuarenta y tres distritos.



*Figura 5: Centralismo en Lima Metropolitana, elaboración propia.*

El modelo de gestión de Lima metropolitana se caracterizaba hasta antes de la implementación de la reforma del Estado, por su condición de ser un Estado eminentemente centralista, Lima concentraba más del cincuenta por ciento de los servicios gubernamentales, la capital de la república se encontraba totalmente desarticulada de los demás territorios del país, Lima

concentra al 30 % de la población nacional y concentra el poder y las decisiones políticas, y en todo el territorio había presencia de pobreza y extrema pobreza, y exclusión social, y concentraba la mayor cantidad de la inversión y producción.

### **La reforma del estado**

Fleury (2002) nos dan cuenta que durante la década de 1980, se presentó en los países más desarrollados y en los gobiernos autoritarios la crisis financiera y la crisis política, así como la caída de los Estados socialistas. Estos hechos, generaron en el mundo entero una crisis de los Estados y, es justamente en esa época que se concibe la necesidad de iniciar la reforma del Estado, una reforma que se orientó a reducir su tamaño, haciéndolo más ágil, flexible, eficiente y más responsable ante la sociedad.

Sagastegui, Patron, Linch, y Hernandez (1996) nos indican que en el Perú se dio inicio a cambios sociales muy marcados y acelerados como consecuencia de los cambios en el mundo como consecuencia de las crisis indicadas en el párrafo precedente, teniendo en consideración la característica multicultural, heterogéneo y complejo de nuestra sociedad peruana. Estos hechos conllevaron a un sin número de demandas de bienes, servicios, orden y paz que rebasaron la capacidad del Estado peruano. Asimismo, este incremento de las demandas debemos relacionarlo con el crecimiento de la población, los mismos que conllevaron a ahondar las brechas de la pobreza, la desigualdad y la exclusión en el país. Este desfase que marcaba el aumento de las demandas sociales y la incapacidad o imposibilidad del Estado por satisfacerlos conllevó un serio cuestionamiento de las instituciones públicas, y generó una profunda crisis de gobernabilidad. A ello hay que sumar la violencia política, los índices de hiperinflación que se vivió en el país que nos postró en una profunda crisis de gobernabilidad democrática.

En ese escenario es que se da esta reforma, según Defensoría del Pueblo (2009) en donde, la descentralización viene a constituirse en una

importante reforma del Estado Peruano, que consiste en primer lugar cambiar el modelo del Estado, modificando su estructura político-administrativa con la finalidad de cambiar la presencia del Estado en algunos campos políticos. Este nuevo modelo, basado en una nueva estructura del Estado, se basa fundamentalmente en compartir el poder a través de los tres niveles de gobierno, en donde cada uno de ellos tienen autonomía económica, política y administrativa para los asuntos que representa su competencia y para ser el actor principal en la promoción del desarrollo regional y local, en un contexto de Estado unitario y descentralizado, dicho de otra manera, que este desarrollo este articulada o alineada con el desarrollo e interés de la nación.

La descentralización como reforma del Estado, conjuntamente otras medidas orientadas a modernizar el Estado, como es el caso de la aplicación del silencio administrativo positivo, la transparencia a través de los portales institucionales, la ventanilla única de trámite, la rendición de cuentas, entre otras, representan una estrategia que se orienta a una reforma integral al servicio de la población y a la posibilidad de lograr el desarrollo integral y sostenido del país.

### **1.2.5 Democratización de las decisiones públicas**

#### **Descentralización y participación ciudadana**

Según la ANGR (2011) la Constitución Política del Perú considera *distintas* maneras y mecanismos e la participación ciudadana en los asuntos públicos, los mismos que van desde ejercer los derechos en el marco de la democracia representativa, hasta mecanismos de participación en marco a la democracia directa como es el caso del referéndum, revocatoria y remoción de autoridades. La democracia participativa en el Perú se ha dado en alguna medida gracias a la reforma constitucional que ha conllevado que los ciudadanos se interesen en los asuntos públicos, participando en la gestión pública a través de acciones de concertación en la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado,

Consejos de Coordinación Regional y Local, Presupuesto Participativo, Vigilancia y Control Ciudadano, entre otros.

No se puede negar la importancia que tienen estos mecanismos de participación ciudadana que permiten en gran medida que los gobiernos de turno puedan legitimar sus acciones y en alguna medida puedan transparentar sus actos, con el aval de la sociedad civil, quienes participan de manera activa en la planificación del desarrollo del territorio.

La Ley 27680 Ley de la reforma constitucional consideró desde un inicio al Consejo de Coordinación Regional y para ello dictó un conjunto de criterios para su funcionamiento. En ese mismo sentido, la Ley de Bases de la Descentralización, considera en el presupuesto participativo y en los planes de desarrollo concertados, dos de los pilares Básicos de la reforma.

Por otro lado, La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales manifiesta que la conformación de gobiernos regionales, tiene su origen en la democracia representativa, la misma que se cristaliza a través del voto popular, estos aspectos constituyeron avances decisivos en esta perspectiva, caracterizada fundamentalmente por la agreste relación que existe entre instituciones de democracia representativa deficitaria, en donde prácticamente los partidos políticos no existen, debilidad institucional y fragmentación de las organizaciones sociales y espacios de participación con grandes problemas asociadas a su diseño institucional, lo que impide la complementariedad entre democracia representativa y los mecanismos de participación, en donde incluso podemos afirmar que el Perú no existe la Democracia Directa capaz de enfrentar la fragilidad de la Democracia Representativa.

El Jurado Nacional de Elecciones (2008) nos indica que la participación ciudadana está relacionada al derecho y la oportunidad ya sea esta individual o colectivo, que tienen las personas en sociedad para sentar sus intereses y demandas a través de acciones, con la finalidad lograr influir en adecuados niveles de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno, ya sean estos nacional o subnacionales, mejorando con estas acciones la gestión pública y por ende la calidad de vida de los ciudadanos.

### *Los Consejos de Coordinación Regionales*

La Secretaría de Descentralización (2011) nos indica que los Consejos de Coordinación Regional son órganos consultivos y de coordinación entre el Gobierno Regional, las municipalidades y la sociedad civil, la misma que está compuesto por los alcaldes provinciales y por los representantes de la sociedad civil. En el caso de Lima Metropolitana, es la Asamblea Metropolitana de Lima la instancia que hace las funciones de Consejo de Coordinación Regional.

### *La Asamblea Metropolitana de Lima*

Según, Municipalidad Metropolitana de Lima (2018), la estructura organizativa de la Municipalidad capitalina considera la existencia de una instancia consultiva y de coordinación denominada Asamblea Metropolitana de Lima (AML), cuya presidencia recae en el Alcalde de la Municipalidad de Lima, y los integrantes están constituidos por los alcaldes de los 42 distritos y por 29 representantes democráticamente elegidos de la sociedad civil limeña. Dentro de sus funciones está la coordinación intergubernamental para una adecuada y eficiente ejecución de las políticas de desarrollo, enmarcados en el cumplimiento de los fines de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como las funciones del Consejo de Coordinación Regional, como instancia de consulta y de coordinación y otras que la legislación la encarga.

La Asamblea Metropolitana de Lima no tiene competencias para ejercer funciones ni actos que corresponden a la Municipalidad de Lima, y no se ve imposibilitado ni limitado de decir sobre lo pertinente, a pesar de la existencia de acuerdos por consenso.

### *El presupuesto participativo*

El Colectivo Interinstitucional Promotor del Presupuesto Participativo (2006) nos relata que con el restablecimiento de la democracia a través de la transición democrática en el año 2001, el Perú comienza un nuevo proceso de

descentralización, específicamente con la Reforma Constitucional del Capítulo de Descentralización de la Constitución Política de 1993, la misma que se dio a través de la Ley No. 27680 publicado en el diario oficial el peruano el 06 de Marzo del año 2002, documento que pone énfasis en el planeamiento concertado y el presupuesto participativo como parte de las competencias de los Gobiernos Regionales y Locales.

Asimismo, cabe destacar que el Perú es el único país cuya Constitución Política reconoce al ciudadano de participar en todas las fases del Presupuesto público, sean estas a nivel regional y local. Asimismo, el conocimiento de las experiencias participativas nacionales y el tener conocimiento de las experiencias internacionales enriquecen sin lugar a dudas el marco normativo de la descentralización, que incorpora de manera formal la participación como parte de los componentes fundamentales de las reformas Descentralista y presupuestos participativos como políticas de estado permanentes.

Luego, estas normas constitucionales van a ser desarrolladas por La Ley de Bases de Descentralización, la Ley Marco y reglamento del Presupuesto Participativo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, así como por ordenanzas a nivel regional y local, teniendo siempre como ente rector al Ministerio de Economía y Finanzas, quienes emitieron los correspondientes Instructivos del Presupuesto Participativo, los mismos que se emiten todos los años desde el año 2003.

En la figura 6 puede percibirse que la transición democrática y el proceso de descentralización generaron un escenario favorable para el desarrollo del presupuesto participativo, en ese sentido la Ley No 28056 Ley Marco del Presupuesto Participativo define al Presupuesto Participativo como una herramienta fundamental de la planificación que considera una forma de asignar de manera racional, equitativa, transparente y eficiente los escasos recursos públicos orientados a generar valor público, a fin de reforzar y fortalecer las relaciones del binomio Estado-sociedad, para el cual cada uno de los gobiernos regionales y locales promueven mecanismos de participación de todos los actores territoriales de su territorio a fin de que de manera concertada se pueda



decidir sobre el uso adecuado de sus presupuestos, orientados a generar bienestar de la ciudadanía; asimismo este proceso considera la conformación de los comités de control y vigilancia ciudadana y obliga a las autoridades a rendir cuentas, para de esta manera transparentar y legitimar sus acciones.



*Figura 6 : Base legal del Presupuesto Participativo expresado en la línea de tiempo, tomado de Sunohara (2017).*

El Presupuesto Participativo es una importante herramienta de gestión, en el cual se busca involucrar a la sociedad civil en la discusión concertada del uso de los recursos públicos, respecto a la planificación del presupuesto para el desarrollo de un determinado territorio, para ello se busca determinar el uso eficiente de los recursos públicos en la gestación de proyectos de inversión pública orientadas al bienestar colectivo y a la creación del valor público, satisfaciendo las necesidades colectivas y reduciendo las brechas de atención

El Presupuesto Participativo, forma parte de un proceso en donde se toman decisiones de manera coordinada entre el Estado representados estos por las autoridades y funcionarios de turno, y representantes de la sociedad civil, es una de las herramientas novedosas del proceso de descentralización en marcha que consiste en que la ciudadanía forma parte de las decisiones del

gobierno subnacional respecto a la planificación del territorio y el uso adecuado del presupuesto público o recursos públicos.

### **1.2.6 El Régimen Especial de Lima Metropolitana**

Iguíñiz (2011) nos relata que la Municipalidad Metropolitana de Lima es considerada como un Régimen Especial al menos desde la Constitución de 1979, posteriormente la Ley Orgánica de Municipalidades le concede mayores competencias, propias de un régimen superior al régimen municipal provincial típico. La Constitución de 1993, tampoco resuelve lo específico del Régimen Especial de Lima Metropolitana, pues la incorpora a otras capitales de provincia que presentan rango metropolitano, así como del Callao y municipios de frontera, lo cual, considera que solo aumenta la confusión.

El Artículo 196º de la Constitución Política del Perú , establece que Lima Metropolitana en su condición de capital de la república no forma parte de ninguna región. Se le atribuye régimen especial en las normas descentralizadoras y en la Ley Orgánica de Municipalidades, ejerciendo su competencia dentro del ámbito de Lima Metropolitana.

En ese mismo sentido el Art. 33º de la Ley 27783 Ley de Bases de la Descentralización, establece el Régimen especial para Lima Metropolitana, en el ámbito de la Provincia de Lima, todas las competencias y funciones que le son reconocidas al Gobierno Regional, serán transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Asimismo, la citada norma indica que cuando la legislación peruana se refiera a los gobiernos regionales, se entenderá también que se refiere a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Del mismo modo, el Art. 65º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, establece que Lima Metropolitana en su condición de capital de la República no forma parte de ninguna región y que sus funciones y competencias correspondientes al Gobierno Regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Esta misma norma determina la estructura funcional de la Municipalidad de Lima para el ejercicio de las

funciones transferidas, la misma que estará compuesta de la siguiente manera:

a) El Concejo Metropolitano de Lima, instancia al que le corresponde asumir funciones y competencias de Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, compuesta por el Alcalde y los Regidores elegidos democráticamente en marco de la legislación del Jurado Nacional de Elecciones; b) La Alcaldía de Lima, instancia ejecutiva de este Régimen Especial, al que le corresponde las funciones de Gobernador Regional; c) La Asamblea Metropolitana de Lima, que es un órgano consultivo y de coordinación, que asume las funciones de Consejo de Coordinación Regional en marco a la normatividad vigente.

El proceso de descentralización en Lima Metropolitana, según Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima constituye un pliego presupuestal cuyo titular es el Alcalde Metropolitano, asimismo determina que las competencias, funciones, recursos e inversiones, que forman parte del proceso de transferencia de los sectores al Pliego Gobierno Regional de la Municipalidad Metropolitana de Lima, se canalizarán a través de la conformación de una Comisión Bipartita de Transferencia, la misma que será integrada por representantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima y representantes del Consejo Nacional de la Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Asimismo, la citada norma (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) en su segundo capítulo, (artículos 70º a 71º) considera la creación de los Comités de Coordinación Interregional, los mismos que se constituyen como instancias intergubernamentales de connotación regional cuyo fin es la coordinación y planificación de las inversiones y los servicios públicos interregionales entre el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad de Lima. El Artículo 71º indica que en el caso de regiones colindantes donde existe continuidad, necesariamente deberán ser gestionados adecuadamente por regímenes de gestión común todos los servicios públicos de carácter regional, bajo los criterios de proporcionalidad en la demanda de esos servicios.

## **Transferencia de competencias Sectoriales**

Según Defensoría del Pueblo (2011) La transferencia de las competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales representa uno de los aspectos más saltantes del proceso de descentralización del país. Esta etapa consiste en trasladar las competencias, funciones y responsabilidades desde el Gobierno Nacional, representado por sus sectores o ministerios, hacia los Gobiernos subnacionales, entendido por estos como gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Cuando se culmina el proceso de transferencia de las competencias, los gobiernos regionales o locales ejercerán dichas funciones y competencias orientándolas a las necesidades de su población y buscando en todo momento el desarrollo de sus territorios y el bienestar de su población.

Es en ese marco que la Ley de Bases de la Descentralización establece que el proceso de la transferencia de competencias, funciones y responsabilidades a los Gobiernos subnacionales se efectuará gradualmente de siguiendo ciertos criterios que deben guiar el proceso, siendo dichos criterios los siguientes:

*Subsidiariedad:* está referida a que la instancia de gobierno más próximo a la ciudadanía es la responsable para sumir la competencia o función. Asimismo, no es posible que se desconozca las competencias asignadas para cada nivel de gobierno, por tanto, ningún gobierno puede asumir competencias que correspondan a otro nivel de gobierno.

*Selectividad y proporcionalidad:* La capacidad efectiva de gestión de los gobiernos subnacionales debe de ser el referente principal para la transferencia de competencias

*Provisión:* Los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos que se encuentran estrechamente vinculados al servicio materia de la transferencia constituyen condiciones necesarias para la Efectivización de la transferencia o delegación de competencias, con la finalidad de garantizar su sostenibilidad.

*Concurrencia:* Para ejercer las competencias compartidas, la actuación de cada nivel de gobierno será oportuna y eficiente, cumpliendo cabalmente lo encomendado, y con respeto a los demás niveles de gobierno.

Ahora, en el contexto que venimos describiendo, nos enfrentamos a un nuevo escenario, en el que necesariamente deberán coexistir los tres niveles de gobierno, por lo tanto, también hay que asumir que estos niveles de gobierno tendrán que asumir competencias, las mismas que deberán ser asumidas solo por un nivel de gobierno, en algunos casos por dos niveles de gobierno o en alguno de los casos por los tres. En ese sentido, la Ley de Bases de la descentralización, nos brinda la definición de cada una de estas competencias.

*Competencias Exclusivas:* Son aquellas competencias que corresponden de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno. Podemos citar como ejemplo las competencias exclusivas que ejerce el gobierno nacional en materia de defensa nacional, competencia que no podría ser ejercido por ningún otro nivel de gobierno.

*Competencias Compartidas:* Son aquellas competencias que son ejercidas por dos o más niveles de gobierno, en este tipo de competencias debe estar claramente precisados la responsabilidad y la función específica que cada nivel de gobierno debe de asumir, por ejemplo, las competencias en salud y educación con competencias compartidas por los tres niveles de gobierno.

*Delegables:* Aquellas competencias que un determinado nivel de gobierno delega a otro gobierno de distinto nivel. Un ejemplo podría ser la delegación de funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima a una municipalidad distrital, referido a la construcción de vías comprendidas dentro de vías de competencia exclusiva de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

### **Las Etapas del Proceso de transferencia de funciones sectoriales**

El proceso de transferencia de competencias sectoriales a la Municipalidad de Lima se realizará en concordancia con el Plan de Acción que cada Ministerio o sector formulará en coordinación con la Municipalidad de Lima, siendo

condición para su aplicabilidad, que previamente deberá contar con la aprobación de la comisión Bipartita de Transferencia.

Al respecto, la referida norma también establece que el Plan de Acción es una herramienta que sirve para organizar y regular el proceso de transferencia de funciones desde los Ministerios hacia la Municipalidad Metropolitana de Lima. En ese sentido, los planes de acción comprenden cuatro (04) etapas, las mismas que son:

#### *Etapas Inicial*

En esta etapa se identifican todos los actos administrativos relacionados con el ejercicio del procedimiento administrativo de la transferencia, desarrollando las siguientes acciones:

- Conformación de la Comisión de Transferencia
- Conformación de las Subcomisiones de Trabajo
- Cumplimiento de los Requisitos Generales
- Evaluación de los recursos humanos y financieros
- Adecuación Administrativa y Organizacional
- Análisis de los Requisitos específicos
- Preparación de un formato para la Presentación de los Informes situacionales
- Convenio Marco Intergubernamental

#### *Etapas de Certificación*

Esta etapa se da como consecuencia de la evaluación practicada a la Municipalidad de Lima referido la transferencia de funciones sectoriales por las materias contenidas en el Plan de Acción. Realizándose las siguientes actividades en este proceso:

- Elaboración de los Informes Situacionales
- Presentación del Informe Situacional
- Acciones de coordinación
- Informe de Concordancia

### *Etapas de Acreditación*

Esta etapa es donde se decide si procede o no procede las transferencias de funciones sectoriales, esta determinación va estar sujeta a los informes situacionales que los sectores elaboran para tal fin y de la Municipalidad de Lima, siendo sus principales acciones, las que describen a continuación:

Resolución Secretarial de Acreditación

Resolución de Controversias

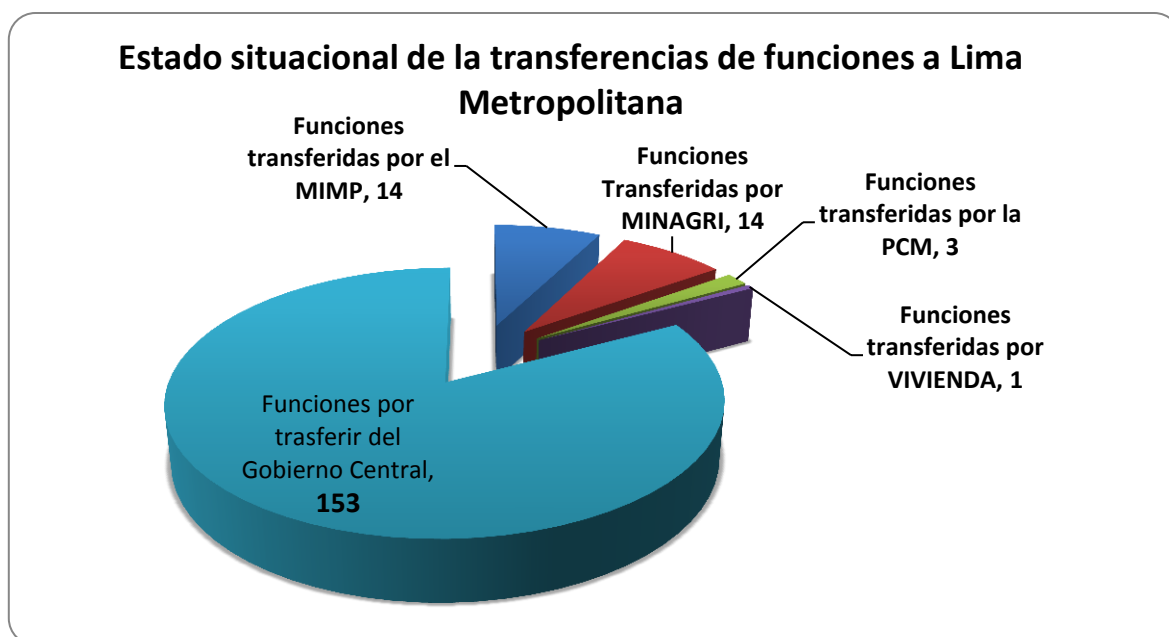
### *Etapas de Efectivización*

En esta etapa se efectiviza la transferencia de las funciones sectoriales, asimismo se consideran los aspectos presupuestales afines, así como el personal, el acervo documentario, los bienes muebles e inmuebles que forman parte del ejercicio o ejecución de las funciones que se han transferido.

## **Situación de la Transferencia de funciones sectoriales a la Municipalidad Metropolitana de Lima.**

En la Municipalidad de Lima Se ha logrado la transferencia de 32 funciones regionales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Las primeras 18 funciones regionales que el gobierno central transfirió a la MML se efectuaron entre julio y noviembre del 2011. Así, la función de Saneamiento físico-legal de la propiedad agraria (COFOPRI), se dio a través de la Resolución Ministerial N° 161-2011-VIVIENDA, del 26 de julio de 2011. Las 14 funciones sectoriales en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades y en materia de población, fueron transferidas mediante Resolución Ministerial N° 362-2011-MIMDES, el 11 de octubre de 2011. Además, las 3 funciones en materia de Defensa Civil se transfirieron con Resolución Ministerial N° 293-2011-PCM, del 11 de noviembre de 2011.

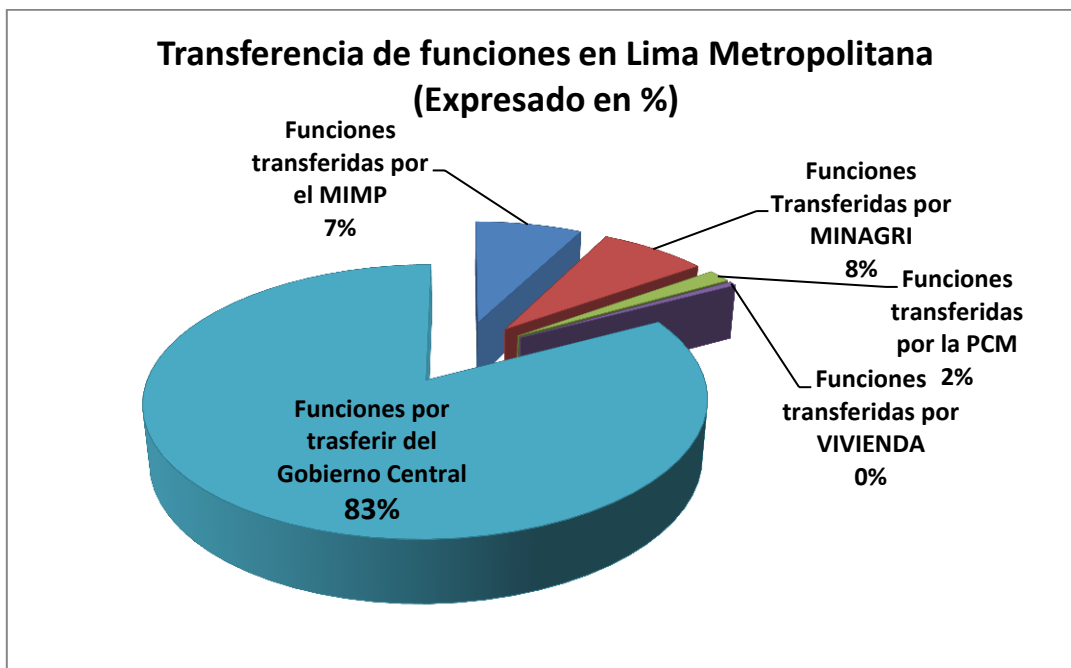
Asimismo, las 14 funciones sectoriales en materia agraria, fueron transferidas mediante Resolución Ministerial N° 0159-2013-AG, el 07 de mayo de 2013, quedando pendiente las funciones e y q del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.



*Figura 7:* Funciones transferidas a la MML – Elaboración Subgerencia Regional de Descentralización PGRLM/MML.

Durante el año 2013 se logró concretar la transferencia de catorce (14) funciones en materia agraria, ello en marco al proceso de transferencia de competencias y funciones regionales, quedando pendiente dos (02) funciones del total considerado en la legislación vinculante. En ese contexto, se firma las actas de entrega-recepción, estos documentos dan la formalidad a la transferencia de las competencias y funciones, pero no obstante, el Ministerio de Agricultura y Riego emitió la Resolución Ministerial N° 153-2013-AG con la cual declara concluido el proceso, y determina que la función e) y q) del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, queda pendiente hasta adecuar los instrumentos de gestión que permita identificar los servicios que brindaría la MML en relación a estas funciones.





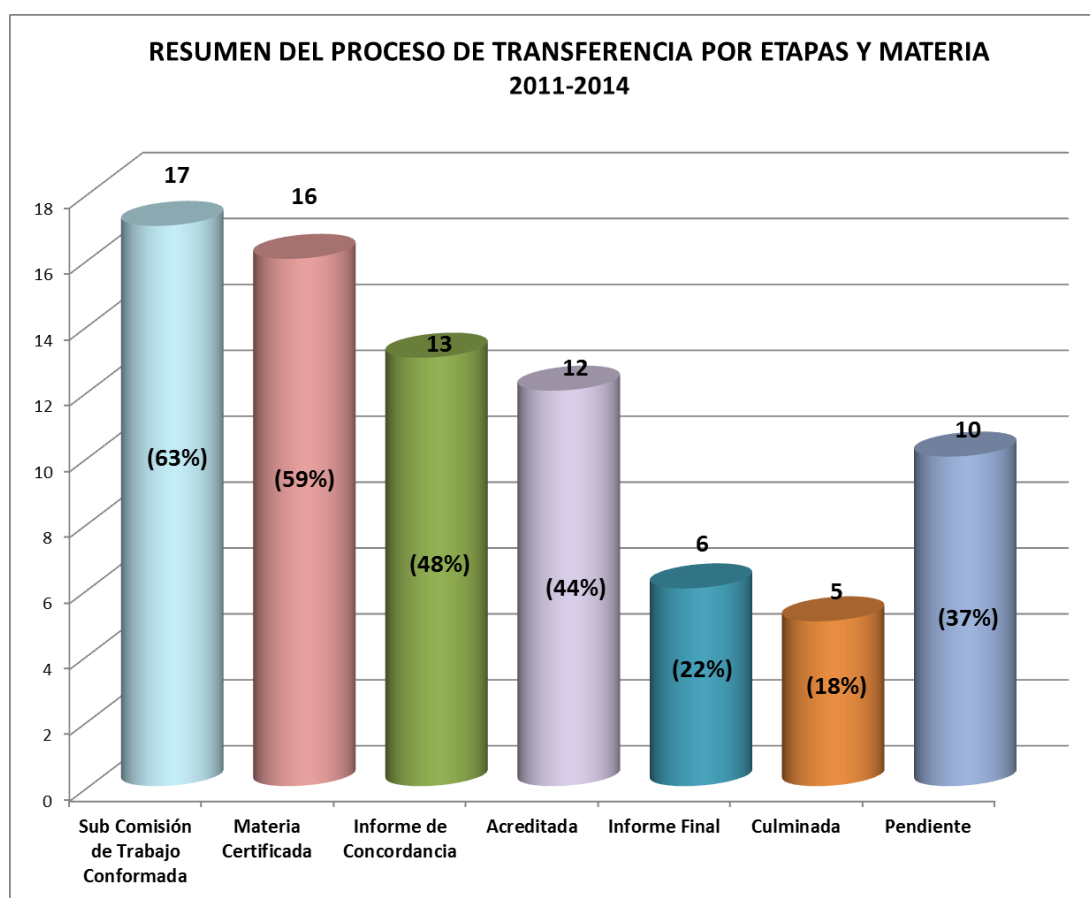
*Figura 8:* Funciones transferidas a la MML – Elaboración Subgerencia Regional de Descentralización PGRLM/MML.

Adicionalmente, la MML ha recibido en este periodo, por su competencia municipal, del MIMP (ex MIMDES) la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima, que ha sido asumida por la Gerencia Municipal Metropolitana y la Gerencia de Desarrollo Social. Así, por Decreto Supremo N ° 004-2011 – MIMDES, publicado el 22 de abril del 2011, se declaró concluido el proceso de transferencia de funciones y competencias a la MML respecto de la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima Metropolitana.

Lo concerniente a las funciones del Programa de Complementación Alimentaria-PCA, se logró suscribir las actas de entrega y recepción de funciones sectoriales el día 22 de agosto del 2011 entre la MML y el MIMDES, ambos asumidos por la Gerencia de Desarrollo Social.

Asimismo, se logró conformar 17 Subcomisiones de trabajo, para la transferencia de funciones sectoriales a la MML, integradas por funcionarios del PGRLM y funcionarios de las gerencias metropolitanas y unidades de línea que se harán cargo de la ejecución de las funciones que son materia de transferencia.

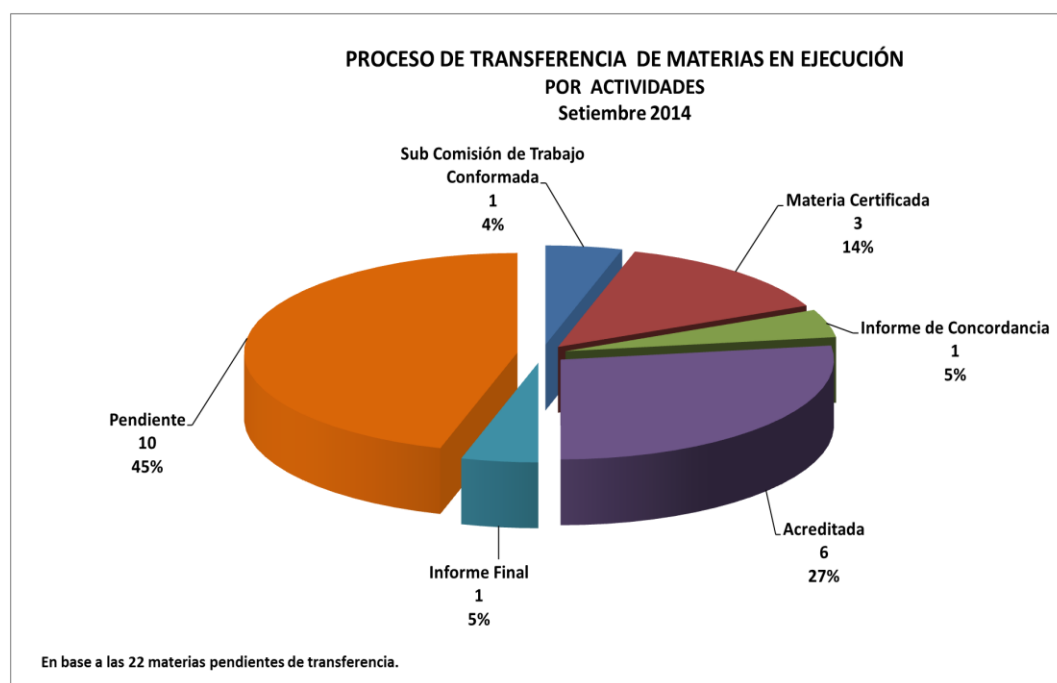
Por otro lado, se ha logrado elaborar y presentar 14 Informes Situacionales de aptitud para fundamentar la acreditación de la MML para el ejercicio de las funciones en diferentes materias que le deben ser transferidas. Estos informes en algunos casos han sido hechos sobre materias nuevas y en otros sobre materias que con anterioridad la MML se había declarado “por potenciar” y que dado el nuevo PEI, se consideraba apta para asumir las funciones. Los cuales en muchos casos han tenido una demora por parte de la Secretaría de Descentralización.



*Figura 9: Transferencias por etapas y materia – Elaboración Subgerencia Regional de Descentralización PGRLM/MML.*

Por otra parte, se ha logrado acreditar a la MML en 12 materias para la transferencia de funciones sectoriales, como producto de las coordinaciones

con los diversos Sectores del Gobierno Nacional y la Secretaría de Descentralización de la PCM, la MML durante el periodo materia del presente informe. En otro aspecto, la Subgerencia Regional de Descentralización formuló y logró la adecuación del Texto Único de Procedimientos Administrativos, en coordinación con las unidades orgánicas que se harán cargo de las funciones transferidas, correspondientes a las materias de Defensa Civil, Saneamiento Físico-Legal de la Propiedad Agraria y Administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado y aprobados ante el Concejo Metropolitano.



*Figura 10:* Transferencias por etapas y materia – Elaboración Subgerencia Regional de Descentralización PGRLM/MML.

Pero no sólo hay lentitud y demoras en las gestiones, sino que también hay retrocesos. Así, con fecha 4 de setiembre de 2012 se suscribieron actas de transferencia con el Ministerio de Ambiente para el Proyecto Especial Parque Ecológico Nacional “Antonio Raimondi”, sin embargo esta transferencia fue dejada sin efecto por la Septuagésima Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.

Cuanto a los recursos asociados para el año 2012, aquellos vinculados a las funciones sectoriales transferidas en el año 2011, que además fueron recursos que fueron asignados por la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2012 y que determinaba la transferencia de partidas, el Ministerio de Economía y Finanzas, vía el Decreto Supremo N° 021-2012-EF, transfirió recursos para las funciones de Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades y de Población (S/. 277,423.00), además de la función de saneamiento rural (art. 51° inc. n de la LOGR).

De otro lado en acta de fecha 31 de julio de 2012 se recibió bienes de ayuda humanitaria por un valor aproximado de un millón y medio de nuevos soles (S/. 1'500,000.00) los mismos que han sido transferidos al Almacén de la MML, además de gestionar bienes como 8 motobombas, 2 camionetas, 2 equipos de iluminación, 2 grupos electrógenos, con la finalidad de ejercer funciones sectoriales en materia de Defensa Civil.

Así mismo, por las coordinaciones efectuadas durante el segundo y tercer trimestre del año 2012 ante el Ministerio de Economía y Finanzas, se logró que en el Presupuesto 2013 se incorporara un monto de S/. 3'961,455.00 para la adquisición de bienes de ayuda humanitaria y S/. 200,000.00 para la preparación y monitoreo ante emergencias por desastres, que se emplearán para el ejercicio de las funciones sectoriales en materia de Defensa Civil que ahora ejerce la MML. En ese sentido, en el Cuadro N° 2 se ha consolidado la información respecto de los fondos. En el caso del año 2014, se ha tomado la información de la Ley N° 30114 ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2014.

Cabe agregar que en el presente periodo se logró la aprobación del Convenio de Gestión para el ejercicio de las funciones del PCA, y se encuentra en proceso de culminación la firma por parte del MIMP del convenio de gestión en relación a las materias de desarrollo social y población. Al respecto, durante el 2012, 2013 y 2014 se hicieron diversas gestiones respecto a la firma del Convenio de Gestión a celebrarse con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables-MIMP, y la MML, el cual se ha retrasado debido a la

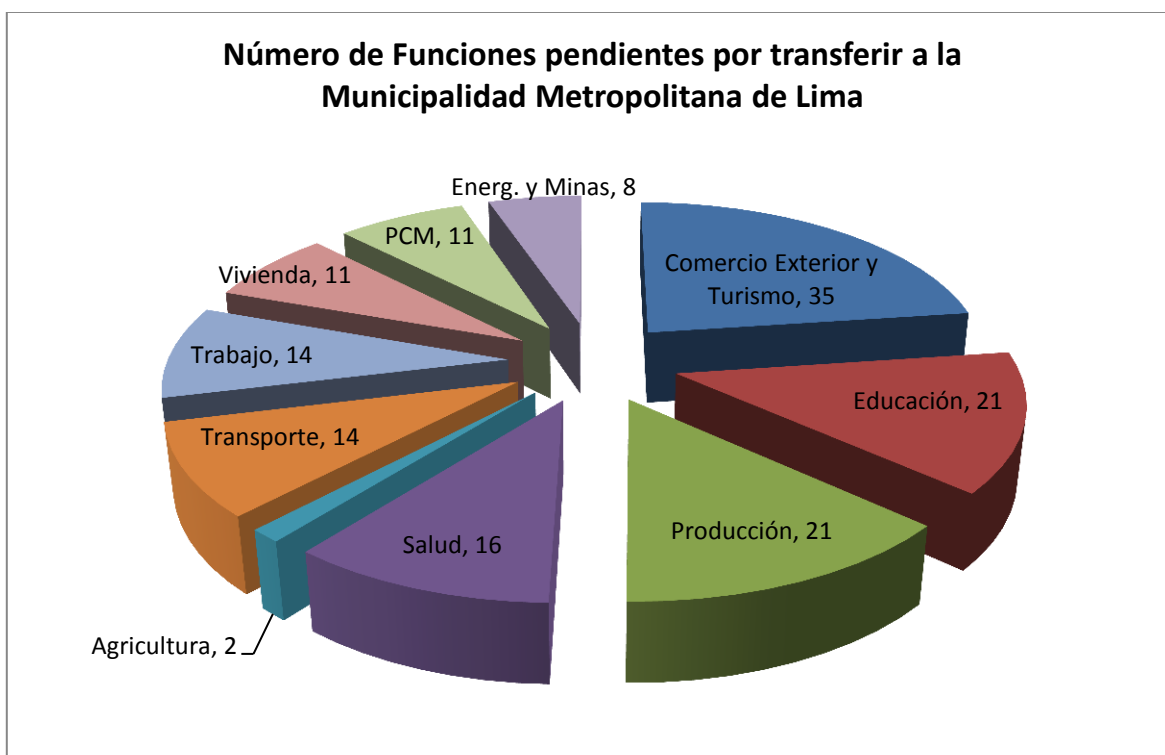
reestructuración producto de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, MIDIS. Así, con el Sector y la Gerencia de Desarrollo Social responsable de la ejecución de las funciones, se han efectuado en el último año modificaciones a las metas e indicadores, el cual forma el anexo del convenio.

Adicionalmente, en la figura 3 se ha consolidado los avances del proceso de transferencia de funciones en el presente periodo, con detalles por materias y año por año. Como se puede apreciar de las 27 materias se han iniciado proceso en 22 materias, es decir que en cuatro años se ha podido lograr un avance en el 81.48% de las materias por transferir.

En relación al seguimiento al ejercicio de las funciones regionales transferidas, durante este periodo de 4 años, se ha elaborado el “Plan de Seguimiento del ejercicio de las funciones regionales transferidas del nivel central a la Municipalidad Metropolitana de Lima”, el cual tomó en cuenta la experiencia de seguimiento y evaluación de la Oficina de Transferencia, Monitoreo y Evaluación de Competencias, de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, y su “Plan de Supervisión y Evaluación de las Competencias Sectoriales Transferidas a los Gobiernos Regionales y Locales, con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos”, con cuyos autores se tuvo reuniones de trabajo.

Producto del Plan de Seguimiento del ejercicio de las funciones regionales transferidas y sus anexos, se han elaborado tres sistematizaciones de seguimiento al proceso de implementación de las funciones transferidas a la MML. El primero en octubre del 2012. El segundo en setiembre del 2013. El tercero en junio del 2014. Asimismo, las unidades orgánicas ejecutoras de las funciones transferidas a quienes se les ha solicitado información, son la Subgerencia Regional Agraria, la Gerencia de Desarrollo Social, la Gerencia de Seguridad Ciudadana y la Gerencia de Desarrollo Urbano. Estos informes de seguimiento, dan cuenta de los avances, limitaciones y perspectivas del ejercicio de las funciones transferidas, para lograr mejorar el proceso.

En ese sentido, se logró el objetivo de efectuar el seguimiento y evaluación del proceso de implementación de las funciones transferidas a la MML, elaborando periódicamente informes de seguimiento con los avances, limitaciones y perspectivas del ejercicio de funciones, de manera que la gestión pueda tomar las mejores decisiones, y mejorar la implementación de las funciones, contribuyendo así a elevar la calidad de vida de la población.



*Figura 11: Funciones por transferir a la Municipalidad Metropolitana de Lima – Elaboración Subgerencia Regional de Descentralización PGRLM/MML.*

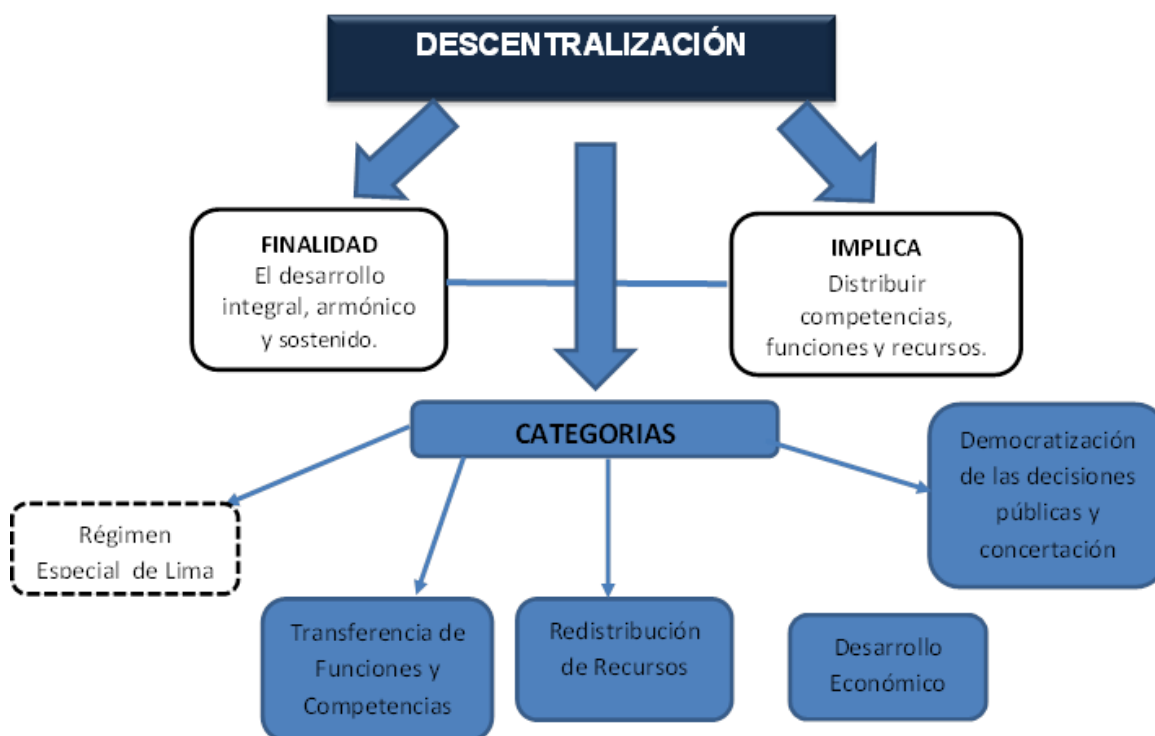
### 1.2.7. Categorización

#### Eje Temático: Proceso de Descentralización

La Secretaria de Descentralización (2011) define a la descentralización como un proceso político-técnico que forma parte de la reforma del Estado peruano y está orientado a alcanzar un buen gobierno, es decir, un gobierno efectivo, eficiente y al servicio de la ciudadanía. Este proceso tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país en beneficio de la población.

Asimismo, la Secretaría de Descentralización (2011) sistematiza los objetivos de la Descentralización Peruana que se encuentra establecido en la Ley 27783 Ley de Bases de la Descentralización de la siguiente manera: i) Transferir de manera ordenada las competencias y funciones sectoriales del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales; ii). Redistribuir entre los tres niveles de gobierno los recursos públicos; iii) Promover un desarrollo económico capaz de ser autosostenible, promoviendo permanentemente la competitividad del territorio, iv) con profundo énfasis de la participación y control ciudadano.

Por tanto, teniendo en consideración, lo indicado por La Secretaría de Descentralización (2011) respecto a los objetivos de la descentralización, la misma que forma parte del marco normativo del proceso descentralizador peruano, en el presente trabajo, la elaboración de la categorización, parte de la identificación de dichos objetivos, y con ellos se ha construido la categorización apriorística, la misma que se presenta en el cuadro siguiente:



*Figura 12:* Categorías de la descentralización, tomado de Secretaría de Descentralización (2011).

## **Definición de categorías:**

### *Transferencia de funciones y competencias:*

Considera una adecuada y correcta transferencia de responsabilidades desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, es decir a los gobiernos regionales, y a las municipalidades provinciales y distritales para reestructurar las competencias sectoriales, con el objetivo de permitir a la población su participación en los asuntos públicos del Estado Peruano. (Secretaría de Descentralización 2011, p.9)

### *Redistribución de recursos*

Se refiere a la autonomía financiera que deben alcanzar los gobiernos descentralizados para cumplir con sus responsabilidades, a través de la asignación de lo recaudado por determinados tributos en su zona y definiendo un sistema de transferencias intergubernamentales para complementar lo que recauden, en especial en las zonas pobres y de bajo desarrollo. La descentralización conllevará a fomentar la justicia social, minimizando la desigualdad y el desequilibrio en el seno de una comunidad (Secretaría de Descentralización 2011, p.10).

### *Desarrollo económico:*

La descentralización se orienta a favorecer el desarrollo económico en los distintos territorios, lo cual requiere que el Estado y en especial los gobiernos regionales establezcan condiciones favorables para la iniciativa privada y que los empresarios apuesten a dar valor a las potencialidades de los distintos departamentos y localidades (Secretaría de Descentralización 2011, p.10).

### *Democratización de las decisiones públicas y concertación*

Se trata de fortalecer el proceso de descentralización a través de la participación de la ciudadanía en la planificación de su desarrollo (plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo), y en la vigilancia



de sus autoridades, mediante prácticas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas (PCM 2011, p.10).

### *Régimen especial*

Referido a que “en el ámbito de la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con arreglo a lo previsto en la presente ley...” Art. 33º Ley 27783.

## **1.3 Marco espacial y temporal**

El presente estudio aborda el análisis del Régimen especial de Lima Metropolitana en marco del Proceso de Descentralización del Estado Peruano, por tanto, el Marco Espacial del presente estudio interrelaciona el ámbito del gobierno nacional a través de los diferentes sectores o Ministerios y el ámbito del gobierno subnacional en, este caso la Municipalidad Metropolitana de Lima. En lo que respecta a la transferencia de funciones y competencias sectoriales, Presupuesto, etc.

Alfaro (2012) establece que el marco temporal está referido básicamente al tiempo que representa la recopilación de los hechos, fenómenos y sujetos de la realidad en el proceso de una investigación.

En ese sentido la delimitación temporal del presente trabajo de investigación se centró a los años 2018 y 2019 que es el periodo propuesto para el análisis y tratamiento de la información recopilada.

## **1.4 Contextualización**

### **1.4.1 Contextualización histórica**

Si hacemos una mirada retrospectiva de las acciones adoptadas por el Estado Peruano en relación a la descentralización, notaremos que se remota a la fundación republicana del Estado peruano, constituyéndose desde ese entonces, una promesa incumplida.

**Tabla 01**

**Matriz de Categorización**

Eje Temático	Categorías	Categoría Para Lima M.	Sub categorías	Preguntas Orientadoras	Técnica
<b>Descentralización</b>	Transferencia de Funciones y Competencias.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencias</li> <li>• Responsabilidades</li> <li>• Funciones.</li> <li>• Recursos</li> </ul>	¿La cantidad de funciones transferidas a Lima Metropolitana, representa un adecuado nivel de descentralización?	Entrevista No Estructurado
		Régimen Especial de L.M.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencias</li> <li>• Funciones</li> <li>• Autonomía</li> </ul>	¿El Régimen Especial de Lima Metropolitana constituye un adecuado modelo de gestión descentralizador?	Entrevista No Estructurado
	Redistribución de Recursos		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía Financiera</li> <li>• Cumplimiento de Responsabilidades</li> <li>• Transferencia intergubernamental</li> <li>• Desigualdad y Desequilibrio.</li> </ul>	¿En qué medida el Régimen Especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización del Estado, ha permitido una adecuada redistribución de recursos?	Entrevista No Estructurado
	Desarrollo Económico		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potencialidades de los territorios</li> <li>• Iniciativas Privadas</li> <li>• Desarrollo Humano</li> </ul>	¿La descentralización económica del proceso de descentralización en Lima Metropolitana contribuye y fomenta el desarrollo económico de Lima Metropolitana?	Entrevista No Estructurado
	Democratización de las decisiones públicas y concertación		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación Ciudadana</li> <li>• Planificación del Desarrollo</li> <li>• Presupuesto Participativo</li> <li>• Vigilancia Ciudadana</li> <li>• Políticas Públicas de Transparencia</li> <li>• Mecanismos de Rendición de cuentas</li> </ul>	¿La democratización de las decisiones públicas, ha aperturado la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos?	Entrevista No Estructurado

Fueron 12 las constituciones que han regido los destinos del Perú hasta la fecha, pero fueron en 08 constituciones que se establecía que la Administración de la República debe estructurarse de manera descentralizada, pero a pesar de ello todos somos hemos sido testigos hasta el año 2002 que el Estado Peruano ha venido funcionando a través de un gobierno centralista y 194 municipalidades provinciales y 1,821 municipalidades distritales a nivel nacional, sin que mediara entre ambas instancias ningún canal de coordinación o articulación.

Ahora, también es importante traer a la memoria que entre los años de 1989 y 1990 durante el primer gobierno del Partido Aprista se crearon 12 regiones, de los cuales siete correspondían a los mismos departamentos, los mismos que fueron desactivados en el año de 1992 antes que estos pudieran entrar en funcionamiento. Como puede advertirse este intento fracasó y no llegó a efectivizarse por cuanto la creación de estas regiones fue concebida y diseñada desde el gabinete y creadas desde el gobierno central, en estas instituciones creadas, los miembros de los órganos del gobierno regional fueron elegidos en la mayoría de los casos no fueron elegidos directamente, el modelo de gestión estuvo basado en la asamblea, las competencias regionales eran delegadas y no propias, y obviamente nunca se logró concretar las transferencias, por cuanto se les asignó a las regiones una autonomía financiera mínima.

Durante la década de los 90, durante el gobierno de Alberto Fujimori, las regiones creadas en el gobierno anterior fueron reemplazados por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), los mismos que se constituyeron como instancias desconcentradas del gobierno nacional, cuyas funciones estaban orientados a la programación, supervisión y ejecución de las inversiones públicas en los diferentes departamentos.

Adicional a esta nueva estructura, y con el ánimo de acercar al estado a la población nacional, durante este gobierno se logró crear de manera masiva programas nacionales, que presentaron la característica de organismos públicos descentralizados (OPD), cada una de ellas con una singular estructura organizativa y con competencias ejecutoras inclusive hasta el ámbito local. PRONAMACHCS, PRONAA, FONCODES, son algunos ejemplos ilustrativos de

estas nuevas instancias. Esta fue la organización del Estado Peruano, con el que tuvo que lidiar la actual Reforma Descentralista.

Ahora, la actual Reforma Descentralista peruana descansa en dos pilares básicos, siendo la Ley de Bases de la descentralización, Ley N° 27783, la que fuera promulgada en Julio del año 2002 y la Ley de la descentralización Fiscal Decreto Legislativo N° 955 emitida en el mes de febrero del año 2004.

El primero de ellos, Ley de Bases de la Descentralización considera que la razón de ser de la descentralización es la búsqueda de un desarrollo sostenible y armónico del Perú, para lo cual propone el equilibrio del poder basado en la separación de funciones y competencias, la misma que debe estar sustentada en los tres niveles de gobierno. Asimismo, se establecen las competencias y funciones para cada uno de los niveles de gobierno.

Asimismo, el segundo dispositivo, la Ley de la Descentralización Fiscal establece las reglas para una efectiva asignación de recursos financieros y transferencias desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.

#### **1.4.2 Contextualización política**

La descentralización representa un proceso democrático y que responde a una política del Estado, la misma que tiene, según el marco normativo vinculante, carácter obligatorio, buscando en todo momento el desarrollo integral y sostenido del país.

La descentralización constituye un medio para lograr el desarrollo del país, el mismo que ofrezca mejores y mayores oportunidades a la ciudadanía y que permita articular, ordenar y orientar al Estado Peruano incluido el gobierno nacional y subnacional, procurando establecer el bienestar general y la defensa del ciudadano y sus derechos.

La descentralización política permite que en la actualidad un Presidente de la República, Los Ministros de Estado, así como los Congresistas de la República y otros representantes del Estado Peruano estén más interrelacionados con la población del Perú, por su parte la percepción de estas acciones de parte de los representantes del Estado es visto como natural, en el trabajo de solucionar la

problemática de la población y contribuir a mejorar o crear valor público, para que más peruanos tengan acceso a mejores condiciones de vida.

Son 16 años de haber iniciado este proceso, y si hacemos un balance del mismo veremos que aún nos falta un largo trecho por recorrer en materia de descentralización, pero del mismo modo, también hemos avanzado, por ejemplo en la fecha tenemos un marco legal, se han creado los gobiernos regionales, se ha cumplido con transferir competencias y funciones sectoriales a la gran mayoría de los gobiernos regionales; pero también han existido problemas, como es el caso del primer referéndum para conformar cinco Macro regiones, la misma que fracasó por cuanto no existió la adecuada sensibilización a la población respecto a este importante avance, si analizamos más detenidamente percibiremos que son muchas las causas que conllevaron a este fracaso, por ejemplo el hecho de tener una geografía muy compleja, siendo necesario contar con una cartografía básica.

El actual proceso de descentralización en el Perú, viene a ser consecuencia de una decisión política y para poder avanzar necesitamos construir consensos, tender puentes de dialogo entre los diferentes actores de nuestra sociedad, especialmente los políticos, a fin de establecer una agenda en relación a este tema.

### **1.4.3 Contextualización cultural**

En el contexto actual en el que vivimos se promueve la democratización en el marco del proceso descentralizador iniciado en el año 2002, en el Perú, el Ministerio de Cultura junto a sus 24 Direcciones Desconcentradas de Cultura son los responsables de establecer las directrices, como es el caso de lineamientos y directivas vinculadas a las políticas del Estado y la elaboración de los planes sectoriales en materia de cultura.

Ahora, es importante echar una mirada al actual proceso de descentralización, la misma que se orienta a la desconcentración de poderes en la Administración Pública, la misma que a la fecha constituye una descentralización inconclusa y por qué no decirlo una descentralización imperfecta, dado que hasta la fecha no se cuenta con los organismos de decisión

autónoma, sino que el sector, en este caso el Ministerio de Cultura, concentra la capacidad de tomar decisiones en esta materia.

En ese sentido urge que el actual proceso de descentralización culmine con la efectiva transferencia de funciones y competencias sectoriales a fin de que en el sector cultura pueda aplicarse un modelo de gestión descentralizada, teniendo en consideración que cada región tiene su propia identidad cultural, razón por el cual que es necesario adoptar políticas interculturales, que si bien es cierto presentan importantes logros, pero todavía se requiere de mayor compromiso de los actores comprometidos en este tema.

#### **1.4.4 Contextualización social**

Como ya se mencionó a lo largo de la presente investigación, la descentralización viene a constituir en como una de las más importantes reformas que el estado peruano ha emprendido en los últimos años, la misma que genera la esperanza de tener un Estado más próximo a la población, que pueda atender adecuadamente las justas demandas sociales a través de sus tres niveles de gobierno.

En ese contexto, el proceso de descentralización ha conllevado a plantear importantes reformas, como es el caso, por ejemplo, de aquellas orientadas a la modernización del Estado, la misma que obliga a que todas las entidades públicas y por ende los funcionarios que las conforman orienten su actuación en la búsqueda del bienestar de la población. En este sentido, las entidades de los poderes del Estado, de los Gobiernos Regionales y Locales, los Organismos Constitucionalmente Autónomos y la sociedad civil tenemos una corresponsabilidad de proponer mejoras en los niveles de desempeño de nuestras instituciones.

El actual proceso de descentralización, ha permitido incorporar nuevos mecanismos de participación ciudadana, mediante las cuales se involucra a la sociedad civil en la gestión descentralizada y se profundiza la democracia participativa.

Los mecanismos de participación ciudadana en el Perú tienen sus bases en la reforma constitucional de la descentralización, y son parte de la actual política de Descentralización del Estado Peruano, en donde se le otorga mayor

participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir que el actual proceso de descentralización, ha permitido incorporar nuevos mecanismos de participación ciudadana, mediante las cuales se involucra a la sociedad civil en la gestión descentralizada y se profundiza la democracia participativa.

En ese sentido, la participación ciudadana permite en gran medida que la democracia se fortalezca, porque permite adoptar una política de gestión compartida entre el Estado y la ciudadanía en la tarea de mejorar las condiciones de vida de la población, que permitirá en gran medida que la población ejerza vigilancia y control de los actos públicos, a fin de que estos estén orientados al bienestar colectivo y por su parte los funcionarios deberán transparentar sus actos a través de los mecanismos de rendición de cuentas, mejorando la calidad de las decisiones públicas y de los servicios, incrementando la eficacia de la gestión pública y elevando los niveles de coordinación con la ciudadanía.

## **II. Problema de Investigación**



## **2.1. Aproximación temática:**

Al realizar la revisión de la literatura existente respecto a la descentralización en America Latina, Rosales (2009) nos indica que desde la década de los ochenta existen antecedentes relacionados con los procesos descentralizadores en varios ámbitos de América Latina, siendo las más representativas los casos de Colombia, Brasil, Bolivia, etc. Es en el periodo de 1980 al 2005 que se van a lograr importantes sucesos vinculados a la democracia y el desarrollo económico local, siendo lo más saltante la elección universal de las autoridades locales prácticamente en toda Latinoamérica, en contraposición que a inicios de los ochenta solamente eran tres países que realizaban elecciones de manera directa de los alcaldes y concejales. Los logros más importantes del hecho de haber democratizado la elección de las autoridades locales, trajo consigo que se constituyan asociaciones nacionales de municipalidades, conllevando de esta manera a plantear cambios muy notorios en la normatividad base de los gobiernos locales; asimismo, también los servicios municipales se amplían hacia un desarrollo más integral , orientándose desde ese entonces a erradicar la pobreza y apuntar hacia un desarrollo integral y sostenido de los territorios.

En este proceso de cambios en el contexto latinoamericano, algunas experiencias son indicadores clave de los procesos descentralizadores, como es el caso de Colombia, y luego Bolivia, considerados con procesos mucho más integrales. Es importante también mencionar, que, en el Brasil, se plantean reformas constitucionales y se emiten leyes que establecen la autonomía municipal mucho más efectiva, razón por el cual los municipios brasileños son en la actualidad modelos de la práctica de métodos democráticos, como es el caso del Presupuesto Participativo. Posteriormente Ecuador, Chile el Perú, y otros desarrollaron procesos descentralizadores menos efectivos.

Pero cabe destacar, que los procesos de descentralización que se implementaron en América Latina, los mismos que hasta la fecha persisten, en realidad constituyen procesos inconclusos, inacabados, ello es lo que nos manifiesta Rosales (2009), manifestándonos que lo más notorio es que la dependencia de las municipalidades con el gobierno central persisten , gran parte de las competencias y funciones sectoriales aún no han sido totalmente

transferidas como es en el caso del Perú, pero no podemos negar que en este tiempo se ha mejorado y ampliado la legislación en esta materia, pero no obstante los cambios siguen siendo muy lentos, dadas las características de cada gestión pública involucrada y la baja transparencia de la información existente en los diferentes gobiernos.

Todo ello nos trae a la memoria que también en los países del primer mundo existen formas obligatorias de asociativismo, como es el caso por ejemplo de las diputaciones provinciales españolas o las municipalidades regionales de condado en Canadá, cuyas estructuras no han sido reflejados en ninguno de los países de America Latina, a pesar de los niveles de avance identificados, aún existen fuertes trabas a la participación de la ciudadanía, ello a razón de los escasos recursos financieros y la débil autonomía de las municipalidades. Las situaciones descritas obviamente inciden en la inaplicabilidad de los planes y proyectos participativos o desarrollar activamente las capacidades de los actores territoriales para impulsar los procesos de Desarrollo Local.

Ahora, al referirnos al Perú, diremos que lamentablemente es un país lleno de exclusiones, en donde más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza, los mismos que carecen de empleos e ingresos decentes, el acceso a los servicios públicos, como es la salud y la educación cada vez más se tornan difíciles, y más aún, que a la fecha los niveles de corrupción de las autoridades vienen deslegitimizándolos y presentan inmensas brechas de desconfianza y deterioro de las instituciones públicas, paradójicamente, la exclusión en la sociedad peruana se presenta en poblaciones rurales, los pueblos indígenas, los niños y las mujeres.

Según Simon (2014), hasta antes de la reforma descentralista, la visita de un dignatario como es un presidente de la República a cualquier provincia o distrito de un departamento distante de la capital constituía todo un acontecimiento, esta actitud de la población se explica bajo el entendido que el poder y la disposición del presupuesto público se hacía desde la capital, en marco a un gobierno eminentemente centralista. En estas condiciones era muy necesario propiciar la modernización del Estado, cuya responsabilidad

descansa en cada uno de los actores que conforman la administración pública, como bien señala la Contraloría General de la República (2014)

En el Perú el proceso descentralizador comenzó en el año 2002 con la Ley de reforma Constitucional Ley N° 27680, en el que se establece que el modelo de gestión del Estado descentralizado peruano debe estar sustentado en la forma de organización democrática, la misma que se constituye como una política permanente del Estado Peruano, la misma que es de carácter obligatorio y que se orienta al desarrollo integral y sostenido del país. Es necesario reincidir en el postulado que antes de la emisión de esta importante norma descentralizadora, la estructura del Gobierno Peruano estaba basado en la acumulación del poder, con una estructura eminentemente centralista, es por ello, que este proceso busca mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, acercando al estado a la mayoría de peruanos, cuyas demandas fueron y siguen siendo en mucho de los casos largamente postergados. Esta reforma, que, combinada con otras acciones de la modernización del Estado, como es el caso de la Ventanilla Única de Trámite, El Silencio Administrativo, La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, El Presupuesto Participativo, La Vigilancia Ciudadana, La Rendición de Cuentas, contribuirá sin lugar a dudas al lograr de un Estado eficiente.

Pero lamentablemente, no todo lo que brilla es oro, nos dice un antiguo proverbio popular, la realidad es contraria, dado que en la actualidad la descentralización en el Perú es un proceso inconcluso, no consolidado y complejo, con serias limitaciones, y muchos retos que resolver, a pesar que es muy necesario para nuestro país. Asimismo, con mucha pena advertimos que la descentralización no forma parte de la agenda nacional a la fecha, a pesar de los múltiples esfuerzos de algunas autoridades de los gobiernos subnacionales y de la sociedad civil. Asimismo, cabe destacar que la integración regional como proceso se muestra débil, teniendo como principal limitante el diseño normativo e institucional de la Descentralización.

El modelo basado en la gestión pública descentralizada no ha dado resultados en el Perú, últimamente se viene abordando que la descentralización

debe considerara a la descentralización política, económica y administrativa como pilares para elevar el gasto público.

En el contexto local, y por mandato constitucional, la Municipalidad de Lima Metropolitana es considerada con un Régimen Especial al menos desde la Constitución de 1979, posteriormente la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales le otorga funciones y competencias propias, superiores al de una municipalidad provincial, pero en ese orden de ideas, la Constitución de 1993 tampoco resuelve lo concerniente al Régimen Especial de Lima Metropolitana, pues lo equipara con el Callao y otros municipios de frontera, lo cual genera confusión y desconcierto, por otro lado, el instrumento constitucional aludido, asocia el régimen especial a la condición de que Lima es la Capital de la República y no a su problemáticas de metrópoli y gran ciudad, que concentra a la tercera parte de la población nacional, y cuyas soluciones difieren de otras realidades territoriales peruanas.

La Ley de Bases de la descentralización si bien es cierto incorpora un cambio sustancial en la definición , pues establece que Lima Metropolitana pasa de una provincia reforzada a un nuevo ente de gobierno subnacional, único en el Perú, para asumir funciones de gobierno regional conjuntamente a las funciones de gobierno local, no obstante la voluntad política, asociado al desinterés y letargia de los gobiernos municipales de turno, mantuvieron a la Municipalidad Metropolitana de Lima con una estructura propia de un gobierno local.

El hecho de que las diferentes gestiones del gobierno de Lima Metropolitana, hayan mostrado el desinterés y la voluntad por el ejercicio efectivo de las funciones y competencias sectoriales establecidas en el marco normativo del proceso de descentralización ha conllevado que se evitó gobernar a la ciudad de manera plena, gestionando exclusivamente los servicios en la ciudad y los ministerios por su parte siguen posesionándose y empoderándose gracias a la retención de las funciones sectoriales propias de la Municipalidad Metropolitana de Lima. De otro lado, que ellos diferentes análisis, y balances de la descentralización peruana, el desarrollo y la condición de Régimen Especial de Lima Metropolitana no se resalta, Lima Metropolitana, se encuentra ausente del proceso de descentralización, y recién empieza a asumirla en el año 2011

De las 185 funciones transferidas solamente se han transferido 18 funciones correspondientes al Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, a la PCM y a Vivienda, estando pendiente por transferir 176 funciones, constituyéndose a la fecha un proceso inconcluso, con muchas dificultades y enormes vacíos que es necesario abordarlos.

## **2.2. Formulación del problema de investigación**

El presente estudio tiene como problema central responder el interrogante siguiente:

¿De qué manera se desarrolla el proceso de descentralización del Estado en Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial?

Asimismo, las grandes interrogantes de la investigación serán:

La cantidad de funciones transferidas a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial, ¿representa un adecuado nivel de descentralización?

En qué medida el Régimen Especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización del Estado, ¿ha permitido una adecuada redistribución del ingreso?

¿La descentralización económica del proceso de descentralización en Lima Metropolitana contribuye y fomenta el desarrollo económico de Lima Metropolitana?

¿La democratización de las decisiones públicas, ha aperturado la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos?

## **2.3. Justificación**

### **Justificación teórica**

Las razones que conllevaron a realizar la presente investigación es analizar las razones limitantes para una efectiva descentralización en Lima Metropolitana, partiendo de su concepción como Régimen Especial. En ese proceso investigador, se explorará la abundante bibliografía y otras evidencias existentes enmarcados en el actual proceso de descentralización, con esta

información estableceremos un marco teórico que nos sirva de referencia, para complementar con la información que podamos obtener de la entrevista a destacadas personalidades conocedores de estos procesos.

La bibliografía que forma parte de nuestro marco teórico, la misma que guiará la presente investigación está basada en importantes aportes que realiza la Secretaria Nacional de Descentralización, en su condición de ente rector de este proceso, así como la Contraloría General de la República, La defensoría del Pueblo, El Ministerio de Educación, El Jurado Nacional de Elecciones, Organismos Internacionales y destacadas autores, que con cada uno de sus aportes han logrado enriquecer la presente investigación. Asimismo, se evidencio de la existencia de una importante información documental, en este caso del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, en su condición receptora de la transferencia de funciones y competencias sectoriales a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

También cabe destacar que la presente investigación presenta un marco conceptual base, respecto a la conceptualización de la descentralización, la misma que en el presente trabajo está apoyado en PCM (2011), allí se abordan los principales conceptos respecto a la descentralización peruana, la misma que es un proceso de transferencias de competencias y recursos desde el gobierno nacional, hacia los gobiernos subnacionales, en un país unitario como es el Perú.

### **Justificación metodológica**

Migueléz (2006) manifiesta que toda investigación, ya sea esta cualitativa o cuantitativa, debe tener independencia, la misma que implica recopilar toda la información necesaria para logra los objetivos planteados en la investigación y de la misma manera estructurarlo de manera coherente y lógica, razón por el cual luego de planteados los objetivos del presente estudio, continuamos con el paso siguiente que fue establecer cual de los enfoques era la que mas se ajustaba a nuestra investigación, aunado obviamente a nuestras necesidades y expectativas, así como a nuestras posibilidades. En este sentido volvemos a recordar que nuestro tema de estudio es analizar el Régimen Especial de Lima Metropolitana, en el proceso de Descentralización del Estado Peruano, razón por el cual el enfoque que hemos considerado es la cualitativa.

En ese mismo orden de ideas el diseño al cual se ajusta nuestra investigación es un Estudio de Caso, método Analítico, dentro de un paradigma Hermenéutico Interpretativo. Se utilizó técnicas de recolección de la información como son las entrevistas y el análisis documental, por otro lado, los resultados presentados están plenamente apoyados en técnicas validas en el medio académico.

### **Justificación práctica**

Una investigación presentará justificación práctica, cuando contribuya a la solución de un problema, o al menos en su desarrollo considera o plantee estrategias que al aplicarlos ayuden a mejorarlo o resolverlo. En ese sentido, teniendo en consideración que la presente investigación se orienta al análisis del régimen especial de Lima Metropolitana, en el proceso de descentralización del Estado Peruano, teniendo en consideración que han transcurrido más de dieciséis años desde la implementación de las principales políticas descentralizadoras en el país, y es Lima Metropolitana la que viene sufriendo la más dura discriminación respecto a la efectiva transferencia de funciones en comparación con otras regiones de la república.

En ese sentido, la investigación pretende analizar y describir la situación actual de la descentralización en Lima Metropolitana, y en base a ello proponer estrategias de mejora del proceso, teniendo en consideración que la descentralización como política de Estado, se orienta a mejorar la gestión de los diferentes niveles de gobierno del país, acercando las decisiones de los gobernantes a las necesidades de la población.

Consideramos que mediante el análisis detallado del régimen especial y del proceso de transferencia de competencias desde el gobierno nacional a la Municipalidad Metropolitana de Lima, nos permitirá aclarar las razones del por qué no se da una efectiva descentralización en Lima Metropolitana, a pesar de su condición de régimen especial, asimismo este conocimiento nos permitirá plantear mejoras respecto al diseño de nuevas políticas públicas orientadas a reforzar y mejorar al actual proceso de descentralización en el Perú.

## **2.4 Relevancia**

Consideramos que la investigación que proponemos contribuirá con sus resultados a clarificar las razones del por qué en Lima Metropolitana la descentralización es un tema postergado, ello teniendo en consideración que el nivel de avance del proceso de transferencia de las funciones sectoriales apenas alcanza el 17% en contraposición con otras realidades del país, y más aun teniendo en consideración que los principales instrumentos de gestión del país le otorgan a Lima Metropolitana un Régimen Especial, dada su condición de Capital de la República.

El hecho de tener claro las razones que motivaron que en Lima Metropolitana no se haya dado una efectiva descentralización permitirá identificar los principales nudos y cuellos de botella que impidieron este importante avance, y a través de ese conocimiento, se abordaran estrategias para fortalecer y mejorar los procesos de descentralización en Lima Metropolitana, en ella fundamentamos la relevancia de la presente investigación.

## **2.5. Contribución**

El compromiso de la presente investigación con el proceso de descentralización, en Lima Metropolitana, se encuentra fundamentada en la Constitución Política Peruana, que establece que la razón de ser de la Descentralización es el desarrollo integral y sostenido del país, en consecuencia, siendo el objeto de la presente investigación analizar las razones que conllevaron que en Lima Metropolitana no se haya dado una efectiva descentralización. Los resultados de esta investigación servirán para la implementación de políticas públicas orientadas a fortalecer y mejorar el proceso, de allí el compromiso de la presente investigación radica en la mejora continua del proceso de descentralización en Lima Metropolitana como instrumento de desarrollo humano, territorial, social, cultural, económico y político.

## **2.6. Objetivos**

### **2.6.1. Objetivo general**

Analizar de qué manera se desarrolla el proceso de descentralización del Estado a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial.



### **2.6.2. Objetivos específicos**

Mostrar en qué medida las funciones transferidas a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial, representa un adecuado nivel de descentralización.

Analizar en qué medida el Régimen Especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización del Estado, ha permitido una adecuada redistribución de los recursos.

Advertir como la incidencia de la descentralización económica del Régimen Especial de Lima Metropolitana, contribuye y fomenta el desarrollo económico.

Detallar de qué manera la democratización de las decisiones públicas, ha aperturado la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

### **III. Marco Metodológico**

### **3.1 Metodología**

#### **3.1.1 Enfoque de la investigación**

Hernandez, Fernandez, y Baptista (2014) manifiestan que en la linea del tiempo de la ciencia observamos que han existido diversas corrientes de pensamiento como es el caso del emperismo, el positivismo, el materialismo dialéctico, el estructuralismo, la fenomenología; asimismo también se han presentado diferentes marcos interpretativos, como es el caso del realismo y el constructivismo, los mismos que han dado origen a diferentes caminos para la búsqueda del conocimiento. Pero a partir del siglo pasado tales corrientes se polarizarón en dos enfoques de la investigación: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo.

El abordaje metodológico de la presente investigación estuvo sustentado en el enfoque cualitativo, al respecto Esterberg, citado por Hernández, et.al (2014) nos da luces respecto a este enfoque, explicándonos que en este tipo de enfoque el investigador analiza los hechos y como consecuencia de ello desarrolla una teoria coherente con la realidad que observa, por lo que se puede afirmar que el pilar fundamental de un estudio cualitativo radica en la lógica y el proceso inductivo, que analizan la situación observable desde lo particular a lo general, generando consecuentemente las perspectivas teóricas.

Cabe destacar que cuando se trata de estudios con un enfoque cualitativo, debemos indicar que de por si cada estudio constituye un diseño de investigación, por lo que podemos afirmar que no existen dos investigaciones cualitativas iguales, podemos encontrar estudios con ciertas similitudes, pero nunca replicas iguales.

#### **3.1.2. Método de la investigación**

Rodriguez, Flores, y Garcia (1999) sostienen que existen muchos métodos de investigación orientados al enfoque cualitativo, pero no obstante existe consenso en que las características de las cuestiones a investigar orientan y guían la indagación como proceso.

En el presente caso, en el cual se analiza el régimen especial de Lima Metropolitana en marco del proceso de la descentralización del Estado Peruano, utilizaremos el método analítico.

Al respecto, Blúmer citado en Katayana (2014) argumenta que las investigaciones cualitativas consideran a la observación de un hecho particular se realizan in situ y se aplica una lógica inductiva, en ese mismo sentido, Gomez (2012) referido al método analítico indica que consiste en sacar de las partes de un todo, con la finalidad de estudiarlas y analizarlos por separado, a fin de observar las causa, sus efectos y su naturaleza. A través de este método es posible conocer mucho mas el objeto de estudio, con los cuales será posible explicar, comprender, analizar, establecer nuevas teorías y propuestas.

### **3.1.2 Diseño**

El diseño planteado es un estudio de caso, amparados en Simons (2009) quien nos ilustra respecto a estos diseños, indicándonos que este tipo de diseño conlleva a una investigación muy profunda desde perspectivas múltiples, considerando su complejidad y tamaño, asociados a una determinada política, programa, proyecto o sistema en un contexto real.

En ese mismo sentido Yin (1994) respecto al estudio de caso, indica “que es investigación empírica que se encarga de estudiar una situación o fenómeno actual en su auténtico contexto. (p.13).

### **3.2 Escenario de estudio**

Para Taylor y Bogdan (2000) en una investigación cualitativa el investigador ve a las personas y el escenario en una perspectiva holística, teniendo en consideración que los grupos de personas o los diferentes escenarios que se presentan en el proceso investigador no son comparables con variables, sino son estudiados, analizados o considerados como un todo. En este enfoque de investigación, el investigador va a estudiar a las personas en su contexto de su pasado y en las situaciones en las que se encuentran.

En ese sentido el escenario de la presente investigación lo constituye el ámbito de Lima metropolitana, a fin de establecer una comprensión sobre las

razones de una fallida descentralización en este espacio, mas aun teniendo en consideración la característica de Régimen Especial de Lima Metropolitana.

En este proceso analizaremos la participación de cada uno de los actores involucrados en el proceso, partiendo de la Secretarían Nacional de Descentralización como ente rector del proceso, la Municipalidad Metropolitana de Lima a través del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana en su condición de ente receptora, y los actores sociales de Lima Metropolitana.

### **3.3. Características de sujetos**

Consideramos que una de los elementos clave en nuestra investigación es la selección de los participantes, que conformarían nuestras unidades de análisis, dicho en otras palabras, nuestros entrevistados, para ello teníamos el convencimiento que cada uno ellos debería ser abordado de manera concreta, buscando un mejor entendimiento de nuestro objeto de estudio. Pretendíamos a través de nuestros entrevistados obtener información que nos ayude a comprender el problema objeto de nuestro estudio, por ello era muy relevante la selección de los informantes clave de nuestra investigación, para ello consideramos los criterios siguientes al momento de elegir a los participantes: i) que sean Funcionarios del Gobierno Nacional y/o Subnacionales, inmersos en los procesos de descentralización en Lima Metropolitana; ii) en el caso de los actores de la sociedad civil, que sean académicos y/o hayan participado en el acompañamiento de los procesos descentralizadores en Lima Metropolitana; iii) que sean identificados o referenciados por otros especialistas como expertos en temas de descentralización, iv) que estuvieran dispuestos a colaborar con la presente investigación.

Fue así que escogimos cuatro participantes, a quienes les visitamos y les convencimos respecto a la necesidad de su colaboración, procediendo en ese acto a explicarles que habían sido seleccionados para apoyarnos con información clave para nuestro estudio, todos ellos aceptaron y manifestaron su disponibilidad. En la tabla 01 presentamos el mapa de informantes clave, que identifica y caracteriza a cada uno de nuestros informantes.

Tabla 02

*Mapa de Informantes Clave*

Ámbito	Organización/institución	Informante Clave	Visión que aporta
Estado Gobierno Regional	Municipalidad Metropolitana de Lima	Funcionario de la Subgerencia Regional de Descentralización	Visión desde el mundo político subnacional respecto al proceso, teniendo en consideración su rol como entidad receptora de funciones de parte del Gobierno Central.
Estado Gobierno Regional	Gobierno Regional de Lima Metropolitana	Técnico del área de acreditaciones y transferencias del PGRM.	Visión de un experto técnico actor presencial de las políticas de descentralización.
Sociedad Civil	ONG Alternativa	Miembro del Consejo Directivo	Experto Técnico que tiene una visión desde una organización internacional, habiendo cumplido funciones de acompañamiento en el actual proceso de descentralización.
Sociedad Civil	Académica	Especialista	Visión desde la sociedad civil de Lima Metropolitana

Nota: Elaboración propia del investigador

### 3.4. Trayectoria metodológica

Las características del enfoque de esta investigación corresponden a un enfoque cualitativo, asimismo, el diseño propuesto obedece a una investigación basado en un estudio de caso, usándose como técnica de recolección de información a la entrevista, usando como instrumento a la guía de la entrevista, con los cuales se va recoger la información necesaria para contrastar los supuestos planteados en la investigación.

Es necesario destacar según Ñaupas, Mejía, Novoa, y Villagomes ( 2014), que lo que representa más singular en una investigación con enfoque cualitativo, radica en la observación, la entrevista, con sus respectivos instrumentos: el análisis de contenido, la guía de la entrevista; la escala de actitudes y opiniones, las escalas de apreciación; el enfoque grupal y la recopilación documental.

La trayectoria seguida se resume en la siguiente figura:



*Figura 13 : Trayectoria Metodológica de la Investigación.*

### **3.5 Técnicas e Instrumentos de recolección de datos**

#### **3.5.1. Técnica de recolección de datos**

Según Sánchez y Reyes (2002) en el abordaje de un estudio de investigación se debe de indicar las técnicas e instrumentos que el investigador ha empleado en la obtención de datos.

En ese sentido, hemos considerado en la presente investigación como técnica una entrevista semi estructurada y como instrumento la guía de entrevistas semi estructuradas.

Una entrevista semi estructurada es una entrevista libre o abierta, en donde la persona que entrevista realiza las preguntas, pero las mismas que se basan en una guía de contenido, aunque este es bastante general, no específica.

Asimismo, también utilizaremos la revisión documental, que es una técnica de análisis y registro de documentos que nos permitirá fundamentar nuestro objeto de investigación, permitiendo estructurar nuestro marco teórico y/o conceptual. Esta técnica se orienta a trabajos de tipo descriptiva, exploratoria, teoría fundamentada, etnográfica, etc. La revisión documental se circunscribe para todo paradigma investigativo, ya sea este cuantitativo, cualitativo y/o mixto.

### **3.5.2. Instrumentos de recolección de datos**

En la presente investigación utilizaremos como instrumentos las fichas de análisis documental y la guía de entrevista. En ese marco, Hernández Etal (2014) nos manifiesta que la guía de la entrevista, es un instrumento que permite el recojo de la información, basado en una hoja simple, la misma que puede estar impresa o no, y que en ella se encuentran plasmadas las preguntas para realizar la entrevista, en una secuencia determinada por el investigador.

### **3.6. Tratamiento de la información**

El proceso de investigación se basó en primer lugar en la revisión y análisis de la documentación presentada por el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, así como documentos de la Secretaria de Descentralización de la PCM, las mismas que nos sirvieron de insumo para el abordaje inicial de nuestra investigación, en este rubro analizamos todo el marco normativo base de la descentralización peruana, para lo cual usamos la técnica del análisis documental; una vez realizado el análisis usando estas técnicas procedimos a mostrar los resultados de los mismos; ahora con el ánimo de profundizar algunos hallazgos procedimos a realizar entrevistas a expertos en la materia utilizando para ello el instrumento “guía de la entrevista”, aplicándose a cuatro conocedores del tema correspondiente a la Secretaria Nacional de Descentralización, Gobierno Regional de Lima Metropolitana, Municipalidad Metropolitana de Lima, Sociedad Civil, a quienes se les plantearon preguntas con el objetivo de apoyarnos con sus aportes y asimismo dada la experiencia y el conocimiento de los mismos, puedan respaldar y enriquecer la presente investigación y posteriormente dichos aportes sean contrastados con el marco teórico del estudio.



Tabla 3

*Ficha documental del Compendio Normativo de los procesos de descentralización del Estado Peruano.*

PROGRAMA DE GOBIERNO REGIONAL DE LIMA METROPOLITANA	
<b>Título</b>	Compendio Normativo de los procesos de descentralización en el Perú: "Identificación y cuantificación de los recursos asociados a la transferencia de funciones, fondos, programas y proyectos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales"
<b>Finalidad</b>	El compendio normativo, elaborado por la Subgerencia Regional de Descentralización del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, sistematiza y presenta toda la normatividad vinculante con la descentralización del Estado Peruano, y aquellas que regulan la estructura y organización del estado descentralista, teniendo en consideración a los tres niveles de gobierno, nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. Del mismo modo, también en este compendio normativo se encuentran comprendidas aquellas normas vinculantes con la regulación administrativa, productiva, económica, tributaria y fiscal.
<b>Contenido</b>	El compendio normativo contiene las siguientes normas: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ley de Reforma Constitucional</li> <li>2. Ley de Bases de la Descentralización.</li> <li>3. Ley de Demarcación y Organización Territorial.</li> <li>4. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</li> <li>5. Ley Orgánica de Municipalidades.</li> <li>6. Ley Marco del Presupuesto Participativo.</li> <li>7. Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.</li> <li>8. Ley de Modernización del Estado</li> <li>9. Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal</li> <li>10. Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales</li> <li>11. Ley de Incentivos para la Integración y conformación de Regiones</li> <li>12. Directivas, Resoluciones, Lineamientos en materia de descentralización</li> </ol>
<b>Relevancia</b>	El compendio es relevante por cuanto establece los principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; asimismo, regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

Tabla 4:

*Ficha documental de los informes situacionales del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana en marco de la descentralización del estado.*

PROGRAMA DE GOBIERNO REGIONAL DE LIMA METROPOLITANA	
<b>Título</b>	Informes situacionales del proceso de transferencia de funciones sectoriales del Gobierno Central a la Municipalidad Metropolitana de Lima.
<b>Finalidad</b>	Mediante el Edicto 254 - MML-2003 se constituye el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, como órgano desconcentrado de la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través del cual se ejercerá las funciones de coordinación de la transferencia de los asuntos de competencia de Gobierno Regional. En tal sentido, la entidad responsable de la coordinación y efectivización de las transferencias sectoriales del gobierno nacional a la Municipalidad Metropolitana de Lima es el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, y esta a su vez se apoya en la Subgerencia Regional de Descentralización, razón por el cual es la responsable de dar conocer a los actores involucrados del proceso los informes situacionales-
<b>Contenido</b>	<p>En el proceso de recopilación y sistematización de la información como parte de la investigación emprendida se revisó los siguientes informes situacionales del proceso de transferencia de competencias sectoriales a la MML., siendo las mismas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informe N° 017-2018-SRD Estado situacional de las transferencias</li> <li>2. Informe N° 003-2018-SRD Información sobre el proceso de transferencia</li> <li>3. Memorando N° 289-2014-SRD, Información de los procesos de transferencia</li> <li>4. Informe N° 002-2011-SRD Las Transferencias en Lima Metropolitana.</li> </ol>
<b>Relevancia</b>	Los informes situacionales presentados por el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, muestran de manera real el estado situacional de las transferencias sectoriales en marco del proceso de descentralización, constituyen sin lugar a dudas herramientas orientadas a la toma de decisiones en esta materia.



Tabla 5

*Ficha documental de las Actas de Transferencia suscrita entre el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana y los Ministerios, en marco de la descentralización del estado.*

PROGRAMA DE GOBIERNO REGIONAL DE LIMA METROPOLITANA	
<b>Título</b>	Actas de Transferencia de Funciones Sectoriales
<b>Finalidad</b>	<p>En concordancia con la Directiva 007-2007-PCM/SD "Normas para la ejecución d la transferencia del año 2007 al Régimen Especial de Lima Metropolitana, las funciones sectoriales incluidos en los planes anuales de transferencia", el mismo que estable los métodos, procedimientos y plazos para ejecutar la transferencia a la Municipalidad Metropolitana de Lima, razón por el cual la última etapa del proceso de transferencia es la efectivización, la misma que culmina con la suscripción de las actas de transferencia, donde se detalla los pormenores de la transferencia.</p> <p>En el proceso de recopilación y sistematización de la información como parte de la investigación emprendida se revisó las actas de transferencia correspondiente a los siguientes sectores:</p>
<b>Contenido</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agricultura</li> <li>2. Desarrollo e inclusión Social</li> <li>3. beneficencia Pública</li> <li>4. Cofopri.</li> </ol>
<b>Relevancia</b>	Las actas de Transferencia de funciones revisadas muestran la cantidad y condiciones bajo las cuales se realizaron las transferencias, así como las acciones pendientes del proceso de transferencia, constituyen sin lugar a dudas herramientas orientadas a la toma de decisiones en esta materia.

## Guía de Entrevista

**Técnica** : Entrevista  
**Tipo** : Semi Estructurada

### Datos generales:

Nombre completo \_\_\_\_\_

Edad \_\_\_\_\_ Sexo \_\_\_\_\_

### Objetivos:

La presente entrevista tiene por objetivo identificar la opinión de los expertos respecto a los procesos de descentralización implementadas en nuestro país, específicamente en la Región Lima Metropolitana.

#### **Categoría: Transferencia de Responsabilidades y Gestión Descentralizada.**

1. ¿Cómo describiría el proceso de descentralización que se viene implementando en nuestro país?
2. ¿Podría Explicarnos en que consiste el Régimen Especial para Lima Metropolitana?
3. ¿Cuál es el balance respecto a la transferencia de funciones en Lima Metropolitana?

#### **Categoría: Redistribución del Ingreso**

4. ¿Una de las características fundamentales de todo proceso de descentralización es la autonomía financiera de las regiones, esta situación se da en Lima?
5. ¿Cómo está la redistribución del Ingreso en Lima Metropolitana?

#### **Categoría: Descentralización Económica**

6. ¿El actual proceso de descentralización fomenta el desarrollo económico? Y ¿son propicias las condiciones para promover las iniciativas privadas en Lima Metropolitana?

#### **Categoría: Democratización de las decisiones públicas y concertación**

7. ¿Cómo va el tema de la democratización de las decisiones públicas, la concertación, la Participación Ciudadana? ¿Ha aperturado en la ciudadanía esta descentralización?

La opinión de los entrevistados, quienes fueron expertos en temas de descentralización y la aplicación de la teoría relacionada con el tema se contrastó bajo la forma de una triangulación de datos. Al finalizar se presentaron las categorías producto del trabajo de campo realizado.

### **3.7. Mapeamiento**

El Mapeamiento consiste en presentar el proceso que guía a la presente investigación, al respecto indicaremos que la primera acción para materializar el estudio fue la identificación del problema, para luego después de una exhaustiva revisión bibliográfica pasar a establecer el Planteamiento del Problema, posteriormente estructuramos un marco teórico referencial, recabar la información y plantear la correspondiente metodología al que nos ceñiremos.

Finalmente, se estructuro los resultados, la discusión y las conclusiones. En el siguiente gráfico se esquematiza cada una de las acciones que forma parte de la elaboración de la presente investigación.

### **3.8. Rigor científico**

En la elaboración de la presente investigación se ha seguido todos los protocolos investigativos, cumpliendo a rigurosidad con el rigor académico, citando a cada uno de los teóricos que nos han servido de referentes. En el proceso de investigación, nos hemos agenciado de un buen número de materiales académicos, así como información documental precisa que nos permitió elaborar el presente trabajo con calidad y esmero.

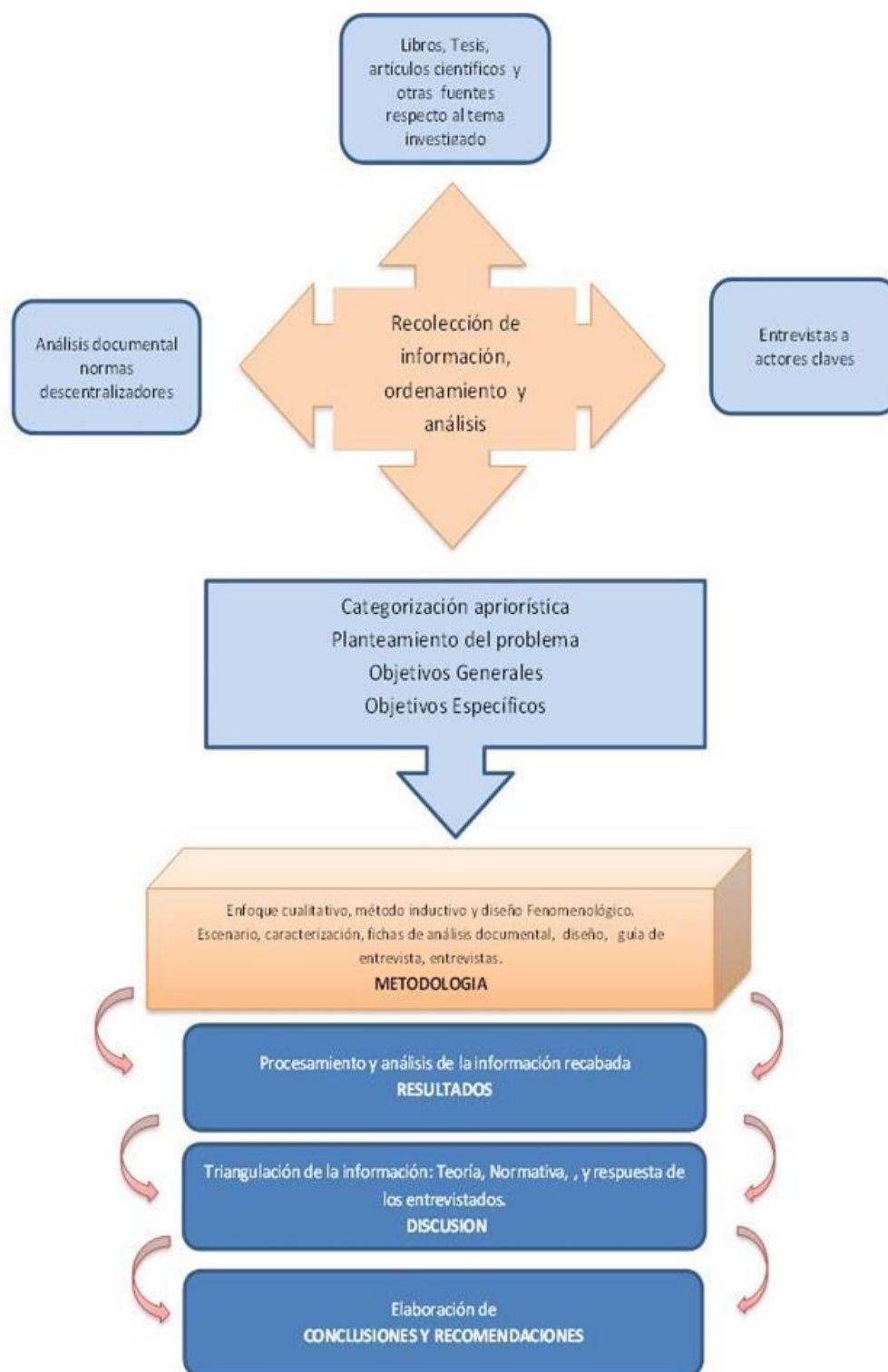


Figura 14 Mapeamiento de la investigación, adaptado de Montes (2018) “Políticas de Mejoramiento Barrial en el Distrito de los Olivos”, p.62.

## **IV. Resultados**

#### **4.1. Resultados del análisis documental**

Luego de haber revisado la bibliografía existente, así como la documentación proporcionada por el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana llegamos a establecer los siguientes resultados:

*En lo que se refiere al objetivo general: Analizar de qué manera se desarrolla el proceso de descentralización del Estado a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial.*

La descentralización constituye una de las reformas más importantes que el Estado Peruano ha emprendido en los últimos años, en ese sentido, nuestra carta magna, la Constitución Política del Estado establece en su artículo 188º que la descentralización es una política permanente del Estado, la misma que tiene carácter obligatorio, y persigue el desarrollo sostenido e integral del territorio peruano, contextualizándolo como un Estado unitario y descentralizado, que presenta niveles de gobierno que son nacional, regional y local, los mismos que gozan de autonomía política, económica y administrativa en todos los aspectos que le compete.

Asimismo, es importante incidir que la descentralización es una reforma importante que busca la unidad de todos los actores del país y sentencia a la división o fragmentación, en este nuevo postulado difiere totalmente con el modelo centralista, tan característico del siglo pasado, en este nuevo proceso se apuesta por desarrollar territorios competitivos, sustentables y abierto a la biodiversidad, en clara coincidencia con las ideas que planteaba Mariátegui (1928) al indicar que una descentralización jamás va ser secesionista, por el contrario siempre va buscar la unidad, asimismo asevera que no se descentraliza para causar divisionismos ni separar las regiones sino para mejorar y perfeccionar su integralidad y unidad dentro de un estado de derecho no coercitiva.

Con la descentralización las autoridades democráticamente elegidas podrán legitimar sus acciones, apostando por un Estado moderno, capaz de solucionar las justas demandas de la sociedad, e incorporando a la participación



ciudadana en los asuntos públicos, pero lo más importante acercando al Estado a todos los peruanos, a pesar que estos se encuentren muy alejados de la capital.

Con la aprobación de la Ley 27680 Ley que reforma la Constitución Política del Perú, modificando el capítulo de la descentralización, se marca un hito en la historia peruana y se generan las bases de una legislación orientada a romper el estado centralista que hasta ese entonces imperaba, asimismo estos cambios se orientaron en las siguientes hechos históricos: i) Se crearon e instalaron los gobiernos subnacionales, representados por los gobiernos regionales y locales, dando inicio de esta manera al proceso de descentralización del Estado después de más de diez años de híper centralismo y dictadura; ii). El Gobierno Regional de Lima se creó bajo el desdoblamiento del departamento de Lima, iii) Se constituye el Régimen especial de Lima Metropolitana, bajo el precepto de que la capital de la república no se integrará a ninguna región, iii) El hecho de constituir el Régimen Especial de Lima Metropolitana, se basó fundamentalmente en su condición de capital de la república, no avizorándose en este análisis el hecho de que lima concentra la tercera parte de la población nacional y consecuentemente tiene necesidades y problemas propias, que este régimen no lo contempló, razón por el cual la descentralización fiscal, económica y administrativa planteada en Lima Metropolitana no fue exitoso; iv). No se legisló, inclusive en la actualidad en aspectos vinculados al tratamiento del área metropolitana de Lima y Callao, teniendo en consideración que estas dos áreas territoriales contiguas pertenecen a un mismo ámbito, que utilizan la misma infraestructura, transporte e incluso sus habitantes se movilizan constantemente por motivos laborales, estudios, familiares, etc entre un territorio y otro, pero no obstante presentas diferencias marcadas respecto a la asignación de recursos; v). El nuevo Régimen Especial de Lima Metropolitana otorgado, incorpora a la municipalidad Metropolitana de Lima, nuevas funciones y competencias regionales, dado que el marco normativo al respecto establecía que todo aquello referido a los gobiernos regionales, también repercutía a la Municipalidad Metropolitana de Lima, que no siendo una nueva región modifica a la municipalidad, otorgando facultades y competencias para asumir el ejercicio de nuevas funciones regionales.

*En lo que se refiere al objetivo específico 1: Mostrar en qué medida las funciones transferidas a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial, representa un adecuado nivel de descentralización.*

La transferencia de las funciones y competencias del gobierno central a los Gobiernos Regionales es considerado como uno de los aspectos más notorios de la descentralización peruana. Las acciones indicadas, consisten en trasladar las competencias, funciones y responsabilidades desde el Gobierno Nacional, representado por sus sectores o ministerios, hacia los Gobiernos subnacionales, entendido por estos como gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Cuando se culmina el proceso de transferencia de las competencias, los gobiernos regionales o locales ejercerán dichas funciones y competencias orientándolas a las necesidades de su población y buscando en todo momento el desarrollo de sus territorios y el bienestar de su población

La transferencia de competencias y funciones sectoriales que realizó el gobierno nacional a los subnacionales fue de manera gradual, ya que de acuerdo a la legislación peruana ello no representa un punto de llegada sino constituye un proceso permanente del Estado Peruano.

Asimismo, la transferencia de funciones sectoriales de los diferentes sectores del gobierno nacional a la Municipalidad Metropolitana de Lima apenas alcanza el 17% del total de funciones por transferir, habiéndose efectivizado la transferencia de 32 funciones correspondientes a la materia de Desarrollo Social e igualdad de oportunidades, Agraria, Defensa Civil, Beneficencia Pública y Cofopri, quedando a la fecha por transferir 153 funciones, entre ellas educación, salud, turismo, etc.

En la Municipalidad de Lima Se ha logrado la transferencia de 32 funciones regionales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Las primeras 18 funciones regionales que el gobierno central transfirió a la MML se efectuaron entre julio y noviembre del 2011. Así, la función de Saneamiento físico-legal de la propiedad agraria (COFOPRI), se dio a través de la Resolución Ministerial N° 161-2011-VIVIENDA, del 26 de julio de 2011. Las 14 funciones sectoriales en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades y en

materia de población, fueron transferidas mediante Resolución Ministerial N° 362-2011-MIMDES, el 11 de octubre de 2011. Además, las 3 funciones en materia de Defensa Civil se transfirieron con Resolución Ministerial N° 293-2011-PCM, del 11 de noviembre de 2011.

*En lo que se refiere al objetivo específico 2: Analizar en qué medida el Régimen Especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización del Estado, ha permitido una adecuada redistribución de recursos.*

Hablar de la redistribución del ingreso en este proceso descentralizador peruano, está asociado a la descentralización fiscal, al respecto diremos que si bien es cierto que el marco legislativo viene garantizando que en nuestro país se estén dando las bases para un adecuado proceso de descentralización fiscal, con la emisión de la Ley del Canon en el 2001, así como la dación de la Ley de Bases de la Descentralización, en el año 2002, y posteriormente la creación de diversos fondos para financiar a los gobiernos regionales y locales en el Perú. Todo este marco normativo ha permitido una adecuada transferencia de recursos desde el gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales, para poder crear valor público en los territorios descentralizados y de esta manera mejorar las condiciones de vida de la población, acercando al Estado a todos los peruanos.

Pero, no todo es color de rosa, lo cierto es que en Lima Metropolitana en marco a la descentralización fiscal debe adquirir autonomía financiera para cumplir con sus obligaciones, a través de la adecuada asignación de los recursos de parte del Gobierno Nacional, pero lo cierto es que este proceso de transferencia se encuentra prácticamente paralizado, lo que conlleva a que el Gobierno Central sigue manejando los recursos que debieran transferirse a la Municipalidad de Lima para de esta manera hacer una correcta redistribución de estos ingresos a razón de solucionar las reales necesidades de la población, pero lamentablemente a la fecha gran parte de las transferencias solo involucra obligaciones, mas no recursos presupuestales, con las que se daría un mejor uso, dado que el manejo de estos recursos serían más concertados con la población

Por otro lado, se observa, que en el Perú existe una injusta redistribución del ingreso, en el sentido que por ejemplo que a Lima Metropolitana no se le transfiere recursos por concepto de Canon ni Sobre canon, a diferencia de otros territorios, sin ir muy lejos nuestro vecino el Callao recibe cuantiosas sumas de dinero por concepto de Canon Aduanero, que le permite invertir en las mejoras de su territorio y su población, a pesar que comparte el ámbito geográfico con Lima Metropolitana, este no tiene participación en la redistribución de este importante ingreso. Del mismo modo sucede con otras circunscripciones territoriales como es San Marcos en Ancash, Echerate en el Cuzco, Cajamarca, Moquegua, etc, pero Lima Metropolitana a pesar de ser Régimen Especial no cuenta con estos beneficios propios de los territorios donde se explota una determinada actividad extractiva.

Estas disparidades en cuanto a la redistribución del ingreso, impiden ejercer las funciones de gobierno regional en Lima Metropolitana de manera certera, dado que las demandas sociales son muchas y los recursos insuficientes. Urge legislar en una auténtica descentralización económica y fiscal capaz de redistribuir de manera equitativa los recursos públicos, para de esta manera generar condiciones favorables en los diferentes territorios de los gobiernos subnacionales.

*En lo que se refiere al objetivo específico 3: Advertir como la incidencia de la descentralización económica del Régimen Especial de Lima Metropolitana, contribuye y fomenta el desarrollo económico.*

El desarrollo económico está asociado a desarrollar territorios competitivos, escenarios en el que el bienestar y desarrollo sea percibido por todos sus actores territoriales, es constituir un territorio atractivo para la inversión privada, bajo la premisa que el sector privado es la locomotora del desarrollo, pero no obstante se debe establecer alianzas con el Estado para procurar condiciones adecuadas para que estos se desarrollan y consiguientemente pueda dinamizarse la economía local.

Lima Metropolitana, aún no cuenta con la transferencia de funciones en materia de comercio ni industria ni turismo, las mismas que en la actualidad siguen siendo manejadas por los diferentes sectores a cargo, usurpando dichas funciones, a pesar que ya existen desde muchos años la obligatoriedad de transferir dichas funciones sectoriales a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Ya dijimos en líneas arriba, que Lima Metropolitana a diferencia de otras regiones no cuenta con recursos provenientes del Cánón y Sobre cánón, privándole de recursos necesarios para emprender el desarrollo local, generando mejor bienestar de su población.

En Lima Metropolitana por ejemplo existe déficit del estado en la prestación de servicios como por ejemplo de vivienda, la misma que actualmente viene siendo asumido por el sector privado, generándose un boom inmobiliario, generando una plusvalía urbana, la misma que debe de legislarse a fin de canalizarlas en bien de la sociedad de Lima Metropolitana.

Asimismo existen brechas muy grandes en infraestructura urbana, educación, salud, y otros, los mismos que están siendo asumidos por el sector privado pero a un costo social relativamente alto para los ciudadanos de Lima Metropolitana.

*En lo que se refiere al objetivo específico 4: Detallar de qué manera la democratización de las decisiones públicas, ha aperturado la participación ciudadana en los asuntos públicos.*

Se fortaleció el Sistema de Participación Ciudadana, dándosele mayor preponderancia en la discusión y toma de decisiones en los asuntos públicos vinculados con el desarrollo de sus circunscripciones territoriales, en ese sentido se implementó los procesos de Presupuesto Participativo como herramienta de fortalecimiento de la democracia, reforzando el binomio Estado – Ciudadanía, acciones que involucraban a la sociedad civil en la planificación del territorio y la priorización adecuada de las soluciones reales que la sociedad requería. Asimismo, se legisla respecto a la vigilancia y el control ciudadano, así como la rendición de cuentas las autoridades democráticamente electas, como un mecanismo de transparentación y legitimización de sus actos.

Las instancias de participación ciudadana que prevé el marco legislativo en el proceso descentralizador peruano son a través de los Consejos Regionales de Coordinación, Los Presupuestos Participativos de Lima, y la Elaboración de los Planes Regionales y Locales de Concertación. Asimismo, referido a los Consejos Regionales de Coordinación, esta está representada en el caso de Lima Metropolitana por la Asamblea Metropolitana de Lima, que representa una instancia de consulta, cuyo titular es el Alcalde de Lima y está compuesto por los 42 Alcaldes de los diferentes distritos de Lima Metropolitana y 19 representantes de la sociedad civil, designados y elegidos democráticamente para este fin.

Los mecanismos de la participación ciudadana en los asuntos públicos de Lima Metropolitana son: i). Presupuesto Participativo de Lima, que es un espacio en el que las autoridades y los diferentes actores del territorio se reúnen y concretan en acuerdos respecto a cómo invertirán los recursos del gobierno regional, o local, los mismos que se orienten a mejorar sus condiciones de vida dentro del territorio, ii). La rendición de cuentas, constituyen aspectos de transparentación de actos y legitimización de los mismos en la búsqueda de la gobernabilidad democrática y participativa del territorio; iii). Plan de Desarrollo Concertado, constituye una herramienta de gestión, la misma que compromete al ciudadano a participar de su elaboración, la misma que debe constituirse como una gran hoja de ruta del desarrollo del territorio.

#### **4.2. Resultados de las entrevistas**

Una vez aplicadas las entrevistas, podemos establecer los siguientes resultados, teniendo en consideración a los objetivos planteados:

*Respecto al objetivo general: Analizar de qué manera se desarrolla el proceso de descentralización del Estado a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial.*

Una de las características del Estado Peruano hasta antes de iniciarse las reformas descentralizadoras era sin lugar a dudas su modelo de gestión, un modelo eminentemente centralista, e incluso hasta la actualidad, que representaba a un tercio de la población nacional, y concentraba a la mayor parte de inversión privada y la producción, representaba más del 50% del PBI

Nacional, y en ella se concentraba el poder y las decisiones políticas y concentraba más del cincuenta por ciento de los servicios gubernamentales, pero también era un Estado que presentaba pobreza extendida casi en todo su territorio, y la capital de la república prácticamente estaba desarticulado económicamente con el resto del país, las capacidades institucionales eran limitadas y su organización territorial era por departamentos.

Es en ese marco, que a partir del año 2002 se empiezan a plantear importantes reformas, a fin de que el Estado Peruano pueda constituirse, como lo es en la actualidad, un Estado Unitario y descentralizado, que está conformado por 25 Regiones, 190 provincias y 1860 distritos, cuya finalidad fue buscar el desarrollo integral en todo el territorio nacional, buscando el bienestar general de la población y acercando al Estado a todos los peruanos, es decir superar la asimetría de Lima con los demás departamentos.

Fue en ese sentido que los aportes que cada uno de los entrevistados, dado su experiencia en el tema, se orientaron a nutrir la presente investigación respecto al proceso de descentralización del Estado Peruano, indicándonos que:

“La descentralización en el Perú es una de las más importantes reformas que el estado peruano ha emprendido en los últimos años, que tiene por finalidad la búsqueda del desarrollo integral, armónico y sostenible del país, beneficiando a millones de peruanos”. (Sujeto 3)

La descentralización, fue u proceso muy esperado, y generó mucha expectativa, tanto en la sociedad civil, en las municipalidades y los departamentos de entonces, pero sin embargo su avance ha sido muy lento, y en algunos casos inconclusos.

“...es una de las reformas políticas más importantes del país que se inicia en el 2001 con mucha expectativa para las regiones fundamentalmente y para los gobiernos locales sin embargo hoy se encuentra prácticamente paralizada” (Sujeto 1).

Respecto a Lima Metropolitana, los resultados suelen ser inclusive muy desalentadores, más aun teniendo en consideración su condición de capital de la

República y el Régimen Especial en el cual se encuentra amparada, al respecto nuestro entrevistado nos indicó:

“El proceso de descentralización del Estado a la Municipalidad Metropolitana de Lima, a pesar de ser una reforma muy esperada, es un proceso inconcluso, y un tanto incomprendido que se encuentra a la fecha prácticamente detenido, ello por la falta de voluntad político tanto del gobierno nacional como de la Municipalidad de Lima”. (Sujeto 4)

Respecto a esta afirmación podemos indicar que los diferentes burgomaestres de Lima, no manifestaron interés en exigir el cumplimiento del proceso descentralizador, ellos se conformaron con sus funciones municipalistas simplemente, dejando de lado sus las funciones y competencias sectoriales, que les correspondían dada su condición de Régimen Especial, y por el lado del gobierno nacional, no mostraron interés en acelerar el proceso por cuanto iba en contra de sus intereses sectoriales. En ese sentido, nos indica nuestro entrevistado, al afirmar que:

“...como sabemos Lima Metropolitana es la ciudad más grande del país, casi con el 30% de la población nacional que involucra no solamente al ámbito metropolitano de la provincia de Lima, sino también incluso del Callao y por qué no decirlo algunos distritos aledaños que en este caso pertenecen a la región Lima. Ósea población tan grande pero a la vez con problemas tan complejos por las mismas características de su expansión urbana y de su desarrollo, ha logrado en Lima Metropolitana un proceso tan desigual de crecimiento que a la larga se ha convertido en problemas muy complejos de resolver, no solamente para la población de Lima consolidada sino principalmente para las áreas periféricas de Lima, entonces en este caso gobernar Lima es un reto muy grande, en este caso la descentralización debió considerar esa complejidad que en algún aspecto lo tocó, abordo el régimen especial para Lima en la medida que ante tal complejidad no debía ser gobernado simplemente por un régimen municipal y que



requería de competencias mucho mayores y requería también de recursos mayores para Lima Metropolitana”. (Sujeto 1)

Lima Metropolitana tiene sus propias particularidades a diferencia de los demás territorios del país, dado que concentra a la tercera parte de la población nacional, con ella tiene problemas diversos y muy complejos que atender, en este caso, la descentralización debió considerar para Lima mayores competencias, así como mayores recursos dado este tamaño poblacional.

Lima Metropolitana es considerada por las leyes de reforma del Estado y la propia Constitución, como un Régimen Especial, ello a razón de que como es capital de la república, esta no se integrará a ninguna otra región, manteniendo su autonomía política, económica y administrativa, es en ese marco que se realiza el proceso de descentralización en Lima Metropolitana, tal como nos ilustra nuestro entrevistado:

“...Nuestra constitución política del estado, la cual determina que la capital de la república no integra ninguna región con lo cual determina también que tiene un régimen especial en las leyes de descentralización que en cierta manera desarrollan el capítulo de la de la constitución, ahora el régimen especial del cual habla la ley de bases de descentralización la ley orgánica de gobiernos regionales y la misma ley orgánica de municipalidades determina que es la Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad de un órgano de gobierno local quién se va a encargar de las funciones y competencias regionales o sea no va a dejar de ser una municipalidad, es una municipalidad provincial con todas sus atribuciones como gobierno local pero va también ejercer funciones de gobierno regional”.(Sujeto 2).

*Respecto al objetivo específico 1: Mostrar en qué medida las funciones transferidas a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial, representa un adecuado nivel de descentralización.*

Para referirnos al proceso de transferencia de responsabilidades, es decir funciones y competencias sectoriales en Lima Metropolitana, es necesario

conocer cuál fue el contexto de dicho proceso, en ese sentido, nuestro entrevistado, nos relata dicho contexto, propio de Lima Metropolitana.

“...Lo que está sucediendo en Lima Metropolitana es que en un primer momento se dieron en el año 2007 toda la creación de normas específicas tomando en consideración que las transferencias en Lima Metropolitana parten desde la comisión bipartita de transferencia que está establecida en el artículo 69º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, este artículo 69º es el que determina en cierta forma que la existencia de una comisión bipartita que es la encargada de articular y de gestionar las transferencias a Lima Metropolitana, es una comisión que está integrada por miembros de la Presidencia del Consejo de Ministros, 4 miembros por parte de ellos, y 4 miembros por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, esta instancia es la que se encarga de normar el proceso de transferencia a Lima, en el año 2007 se emitieron las normas, se emitió la resolución N° 032 que aprobaba la directiva 007 del año 2007 de la Secretaría de Descentralización y al año subsiguiente la resolución N° 022 del año 2008 que aprobó el Plan de Acción con el cual se tienen que sujetar todas y cada uno de los procesos”. (Sujeto 2).

Asimismo, nos indica que el proceso de transferencia en Lima Metropolitana consideraba la transferencia por materias y no por funciones de acuerdo al marco normativo existente, conllevando a cierto grado de especialización en transferencia administrativa de parte de los Ministerios y también la Municipalidad de Lima, tal como se indica a continuación.

“...El proceso de transferencia es un proceso que se hace por materias no o por funciones, el caso determinado de Lima se decidió que iba a hacer la transferencia de 27 materias, las cuales están establecidas desde el artículo 47º hasta el artículo 63º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y lo que se quiere hacer en este tipo de casos es tratar de especializarse un poco de lo que es el proceso de transferencia administrativa de los Ministerios o sus

dependencias a la Municipalidad Metropolitana de Lima...” (Sujeto 2)

Uno de los aspectos clave que ha impedido un fluido proceso de transferencia de funciones sectoriales es la adecuación de la estructura organizacional de los Ministerios, los mismos que debían reducirse, adecuando su estructura organizacional a las nuevas funciones que estaban dejando, asimismo, era evidente que las transferencias no estaban considerando la variable presupuesto, hecho que imposibilitaba la ejecución de la materia transferida, tanto como nos relata a continuación:

“Nosotros tenemos como Lima Metropolitana, se ha logrado transferir un total de 32 funciones, 32 de 185 que representaban un poquito más del 17%. Ahora el tema es por qué, porque hay una diferencia abismal entre de Lima Metropolitana y los demás Gobiernos Regionales, en el entendido de que los demás Gobiernos Regionales tienen ya casi al 95 al 97% de transferencias, faltando 2, 3 o 5 a lo mucho en alguno de ellos. El problema con Lima Metropolitana se podría decir, es que no se había generado una adecuación de la estructura organizacional de los Ministerios en el entendido de que cuando se iba a generarse el proceso, cuando se iba a generar la transferencia de funciones el Ministerio tenía que reducirse, tendría que adecuarse a las nuevas funciones que estos estaban teniendo, esto quiere decir que el Ministerio de Educación, que el Ministerio de Salud que evidentemente tienen Direcciones Regionales, estas Direcciones Regionales tendría que pasar a la Municipalidad, e iban a dejar de aparecer en la estructura orgánica del Ministerio. Ello trae consigo no solo la transferencia estructural, sino también trae consigo la transferencia de presupuesto, la transferencia del personal, la transferencia de los bienes, entonces eso para mí es el punto neurálgico entre la ejecución que quiere tener el Ministerio y lo que le corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima, es para mí el punto clave, porque evidentemente como bien sabemos cuándo tú transfieres

presupuesto, cuando tu transfieres responsabilidades, no solamente transfieres acervo documentario, papeles como solíamos, sino también transfieres el poder, que significa la ejecución de estas funciones”. (Sujeto 2).

Entonces, a la luz de los resultados de la presente investigación, podemos indicar, que la descentralización en Lima Metropolitana, es un proceso muy lento, inconcluso y con falta de voluntad política, en todo este proceso Lima Metropolitana ha sido el más golpeado respecto a la transferencia de funciones y competencias sectoriales, en ese sentido nos expresa nuestro entrevistado al referirnos que:

“...el proceso de descentralización actualmente con más de quince años de desarrollo no ha llegado a su culminación, porque Lima Metropolitana que es la ciudad capital de la república aún no ha llegado ni siquiera a un cincuenta por ciento del proceso de transferencia de competencias y funciones” (Sujeto 2).

La transferencia de funciones a Lima Metropolitana, a la fecha apenas se encuentra alrededor del 17%, es decir de las 185 funciones por transferir de parte de los diferentes sectores del gobierno nacional, apenas se ha logrado efectivizar la transferencia de 32 funciones, ello es lo que nos ilustran nuestros entrevistados:

“Respecto al balance de los procesos de transferencia a la MML podemos indicar que desde el año 2011 a la fecha se han transferido 32 funciones regionales”. (Sujeto 3).

En ese mismo sentido se expresó nuestro siguiente entrevistado, quién cuantificó en sus apreciaciones el proceso de transferencia en Lima Metropolitana.

Son 32 funciones que representan apenas el 17% que el Gobierno Nacional ha transferido a la Municipalidad Metropolitana de Lima, quedando pendiente a la fecha alrededor de 155 funciones por transferir. (Sujeto 4)

*4.2.3. Respecto al objetivo específico 2: Analizar en qué medida el Régimen Especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización del Estado, ha permitido una adecuada redistribución de recursos.*

Uno de los aspectos claves para promover el desarrollo local es el presupuesto, una adecuada transferencia económica asociada al aspecto presupuestal, permitirá ejercer las competencias y funciones de manera adecuada.

“... El tercer aspecto que debe considerar el régimen especial es recursos, ósea un régimen especial sin recursos propios es imposible y por eso se comenta mucho y está en el debate, las regiones tienen el canon y el canon se sustenta justamente en la explotación de los recursos naturales y que todas las regiones lo tienen, pero Lima Metropolitana no tiene ese canon, hasta el Callao, si bien no tiene un canon, pero tiene la renta de aduanas que es parecido a un canon, pero Lima Metropolitana no lo tiene....” (Sujeto 1).

En ese mismo sentido, nos indica el sujeto 4 respecto a la redistribución del Ingreso en Lima Metropolitana.

“Este proceso de descentralización en Lima Metropolitana, no ha tomado en consideración su condición de Régimen Especial, ni mucho menos el hecho de ser la capital de la república, la Redistribución del ingreso como consecuencia del proceso descentralizador es prácticamente nulo, son escasos los recursos presupuestales considerados en el proceso de transferencia de funciones, fundamentalmente están asociados a la operación de las materias transferidas, no existiendo ingresos adicionales, para procurar bienestar colectivo, en Lima Metropolitana, existe a la fecha un déficit en infraestructura urbana, equivalente en 200 millones de dólares”. (Sujeto 4).

Lima, a diferencia de otras regiones del país, no tiene ingresos vía canon que le permita planificar de manera adecuada su territorio, gran parte del desarrollo territorial en Lima Metropolitana, viene siendo asumido por el sector privado.

“En otras regiones, existen ingresos interesantes por concepto de canon, lo que no sucede en Lima Metropolitana, produciéndose una injusta distribución del ingreso, más aún en Lima Metropolitana, que concentra a la tercera parte de la población nacional”. (Sujeto 3)

*4.2.4. Respecto al objetivo específico 3: Advertir como la incidencia de la descentralización económica del Régimen Especial de Lima Metropolitana, contribuye y fomenta el desarrollo económico.*

Este proceso inconcluso y lento de la descentralización en Lima Metropolitana, no contribuye en absoluto al desarrollo local, dado que no se da una auténtica descentralización económica, que propicie el desarrollo económico en Lima Metropolitana, tal como lo establecen los diferentes expertos que emitieron su opinión al respecto.

“La conexión entre la descentralización y el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en Lima Metropolitana es débil, especialmente en términos cuantitativos, ello basado en la experiencia de otras regiones que para la utilización eficiente de sus recursos, los niveles de coordinación entre los principales actores del territorio ha sido muy singular, que permitió un adecuado uso de los recursos, en beneficio del propio territorio, punto bastante ausente en el caso de Lima Metropolitana. (Sujeto 3)

La promoción del desarrollo local es un mandato imperativo de nuestra legislación, a fin de que las municipalidades o los gobiernos regionales dependiendo de su circunscripción territorial, sean los promotores, en ese sentido lo establecen la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, En ese sentido, la Municipalidad Metropolitana de Lima a través de la Gerencia de Desarrollo Económico viene desarrollando estas funciones, pero desde una perspectiva municipal, pero no se está ejerciendo desde la perspectiva de Régimen Especial.

“...Así que el desarrollo económico en Lima Metropolitana como nivel de gobierno regional no se esté desarrollando de una manera de importante a Lima Metropolitana le han transferido funciones

agrícolas, le han transferido funciones de defensa civil, le han transferido funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades, sin embargo no se transferido todavía funciones a nivel industria, a nivel de Mype, a nivel de turismo, a nivel de artesanía que también son materias que involucran y fomentan en cierta forma el desarrollo económico en Lima Metropolitana. Lima Metropolitana no es un territorio que tiene recursos naturales que explotar como lo tienen otras regiones, que explotan el mineral, explotan el gas. En Lima Metropolitana lo que tú podrías explotar en cierta forma es el turismo, es en cierta forma la formalización de las Mypes y eso en cierta forma traería consigo parte del desarrollo económico pero estas son funciones que aún no han sido transferidas, pero entonces como nivel de gobierno regional evidentemente no ha habido un desarrollo económico importante en Lima, sin embargo el hecho de que la municipalidad no tenga esas competencias eso no determina que no se esté efectuando estas competencias”. (Sujeto 2).

En Lima Metropolitana, el sector privado juega un papel preponderante, es la locomotora del desarrollo, es en ese sentido, que algunos sectores han venido avanzando con mayor fuerza, como es el caso del sector vivienda y construcción, generándose en Lima, como en otras ciudades importantes del país, boom inmobiliario que ha podido dinamizar la economía local, pero en este tipo de iniciativas la presencia del estado ha sido escasa e inclusive nulo.

“...El desarrollo económico en cierta forma como nivel de gobierno regional en este momento está compartido con el gobierno nacional. Y de otro lado si bien es cierto hay un boom inmobiliario, este boom inmobiliario por el tema de pago de impuestos, el pago de tributos representa evidentemente un o ingreso bastante representativo a las municipalidades, pero evidentemente tenemos que tomar en consideración que esto van más hacia las municipalidades distritales”. (Sujeto 2)

La participación de la Municipalidad Metropolitana de Lima en la promoción del Desarrollo Local es limitada, tal es el caso que se requiere fortalecer las cadenas productivas en base a las ventajas competitivas, pero no obstante no es posible abordarlo por temas vinculados a competencias.

“...a diferencia de otras regiones del país, en donde además de la minería existen otras actividades productivas que se vienen desarrollando y los gobiernos regionales tienen claras competencias para su desarrollo o para la promoción de su desarrollo , a nivel de Lima, primero que las competencias no están claras, las competencias como municipalidad le da solamente la prerrogativa de promover la micro y pequeña empresa y eso en Lima es insuficiente, ya que en Lima estamos hablando del 30% de la población del país. Y por tanto debiéramos incidir en las principales cadenas productivas, lo cual no se viene haciendo, entonces y en segundo lugar no tenemos los recursos económicos suficientes en Lima Metropolitana para promover la dinámica económica que requiere, porque justamente los únicos recursos que tenemos como municipalidad es el fon común y los impuestos predial y alcabala que se circunscribe solo en los ámbitos de Lima Cercado “. (Sujeto 1).

*Respecto al objetivo específico 4: Detallar de qué manera la democratización de las decisiones públicas, ha aperturado la participación ciudadana en los asuntos públicos.*

Las nuevas reformas del estado, están orientados a que la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos es cada vez más necesaria, por ello estas reformas vienen involucrando de manera activa a los ciudadanos en la toma de decisiones respecto a la planificación del territorio, a través de las instancias del presupuesto participativo, así mismo, se le viene invistiendo al ciudadano en la vigilancia y control de los asuntos públicos y en el fortalecimiento de la democracia.

“... Al año 2003 que se aplica, se comienza implementar el proceso de descentralización se constituye la Asamblea Metropolitana como



la instancia máxima de concertación de Lima Metropolitana, entonces esta Asamblea Metropolitana iba más allá de la articulación de los alcaldes por que anteriormente había otro espacio de los alcaldes que lo conformaban, pero en el proceso de descentralización se aprobó que la sociedad civil se incorpore a la instancia de concertación de las regiones , entonces en Lima Metropolitana se establece la Asamblea Metropolitana con la participación de la sociedad civil, por eso que desde el año 2003, la Asamblea Metropolitana se instala con los 42 alcaldes más el alcalde metropolitano y los 29 representantes de la sociedad civil, ellos son elegidos en una asamblea bajo una ordenanza que previamente fue aprobada para la creación de la Asamblea Metropolitana y comenzó a funcionar desde el año 2003 con limitaciones al inicio, básicamente con dos funciones: primero, promover el presupuesto participativo y en segundo lugar el concertar el Plan regional de Desarrollo Concertado Metropolitano” (Sujeto 01).

El Presupuesto participativo es sin lugar a dudas una de las herramientas de planeación territorial más interesante que aborda la reforma del estado, dada al nivel de involucramiento de la sociedad civil, pero a pesar de la gran apertura normativa, aun estos espacios se encuentran altamente politizados, las mismas que generan desconfianza de la población.

“...Por qué generaba en cierta forma la participación ciudadana, eso desde el inicio desde la dación de la ley o la Ley de Bases de la Descentralización en la cual le daba a la población la facultad de poder hacer supervisión de la ejecución presupuestal que le estaría siendo asignada a los gobiernos regionales, eso trajo consigo evidentemente el Presupuesto Participativo” (Sujeto 2).

Este proceso descentralizador también trajo consigo la articulación de áreas interdistritales, en el caso particular de Lima Metropolitana se crean cuatro áreas interdistritales Lima Norte, Lima Este, Lima Sur y Lima Norte, coexistiendo con ellos cuatro mancomunidades municipales.

“...Lo que si viene funcionando es la articulación de áreas interdistritales, ya que en el año 2014 se aprueba la Ordenanza 1822 del Sistema Metropolitano de Planificación y Gestión, este sistema incorpora cuatro áreas interdistritales Lima Norte, Lima Este, Lima Sur y Lima Centro. Uno de los componentes importantes de estas áreas son las mancomunidades que les otorga justamente esa potestad. Hasta el momento, existe esas 4 mancomunidades, sin embargo, la única que está funcionando a la fecha es la Mancomunidad Municipal de Lima Norte y algún nivel de articulación con la sociedad civil de Lima Norte, pero en las otras Limas se ha desactivado”. (Sujeto 1)

En líneas generales, los resultados muestran que la participación de la población en los asuntos públicos a pesar de estar respaldadas por la reforma del estado emprendida en el año 2003, aún son limitadas, es necesario todavía romper con modelos de gestión local basado en prácticas autoritarias, y apostar por mejorar el bienestar de la ciudadanía.

“...Por lo tanto el proceso de descentralización y coordinación metropolitana con la sociedad civil se ha debilitado significativamente en los últimos años”. (Sujeto 1).

## **V. Discusión:**

La discusión de la presente investigación se realiza en base a una triangulación de la información recabada, Luego de haber revisado la documentación vinculante con la investigación (marco teórico y la normatividad), así como haber realizado las entrevistas a los expertos sobre el objeto del estudio. Por tanto, la discusión de la presente investigación, responde a la triangulación de la información obtenida.

Con relación al objetivo general **“Analizar de qué manera se desarrolla el proceso de descentralización del Estado a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial”**, se aprecia, que el proceso de descentralización es concebida como una de las reformas más importantes del Estado Peruano, en ese sentido lo indica el artículo 188° de la Constitución Política del Perú, que establece que la descentralización forma parte de una práctica democrática y es una política permanente del Estado Peruano y tiene como objeto la búsqueda del desarrollo integral del país, el mismo que tiene carácter obligatorio. Asimismo, La descentralización en el Perú conforma un Estado con un gobierno unitario y descentralizado, con instancias subnacionales como es el caso de los gobiernos regionales y las municipalidades. Asimismo, esta investido con autonomía económica, política y administrativa en todo aquello que le compete.

La descentralización según Iguíñiz (2016) es un proceso que a la fecha viene presentando avances con muchos altibajos, pero es del todo cierto que este proceso viene apostando por la formación de nuevos cuadros políticos, y también contribuye de manera significativa a la consolidación de la ciudadanía en todo el territorio nacional a través de la participación ciudadana en todos los ámbitos regionales de la república. Asimismo, en el plano administrativo vemos que existen muchos procesos inconclusos como es el caso de una adecuada delimitación de funciones y adecuados niveles de coordinación entre todos los niveles del Estado, nos encontramos frente a un proceso de recepción de nuevas responsabilidades, cuyas acciones están orientadas a la búsqueda del desarrollo integral del país, en donde los ciudadanos de cada uno de las regiones. Bajo el liderazgo de sus autoridades democráticamente elegidas expresan la diversidad cultural de nuestro país.

Al respecto, el centralismo existente en el Perú es una de las razones que conlleva a un proceso de descentralización, en ese sentido lo indica uno de nuestros entrevistados, quien indica lo siguiente:

Una de las características más saltantes del Estado Peruano antes del año 2002, era sin lugar a dudas el centralismo muy marcado, en donde la capital de la República concentraba más del 50% de los servicios gubernamentales, así como que concentraba el poder y las decisiones políticas, generando consecuentemente pobreza extendida en todo el territorio de la república y exclusión, bajo ese contexto, la descentralización fue una reforma muy necesaria, que tenía como objetivo acercar al estado a la mayoría de peruanos, creándose en ese marco los gobiernos regionales y reforzándose a los gobiernos locales que ya existían, otorgándoseles un nuevo marco normativo para que estos puedan desarrollarse y como consecuencia de ello transferirles las competencias y funciones que hasta antes del 2002 eran propias de los sectores, a los gobiernos subnacionales.(Sujeto 3)

En Lima Metropolitana, se hacía necesario crear nuevas estructuras para impulsar la descentralización como una manera de revertir el caos urbano generado en la ciudad como consecuencia del centralismo limeño cuyo territorio concentraba el poder y las decisiones políticas más importantes para el país, así como concentraba la inversión y la producción, en ese escenario se impulsaron modelos descentralizadores teniendo como punto de partida a la provincia de Lima y centrándose en el Área Metropolitana de Lima, compuesta por cuarenta y tres distritos.

Es en ese contexto que la Descentralización del Estado Peruano, considera a Lima Metropolitana como un Régimen Especial, en ese sentido Iguñiz (2011) nos relata que la Municipalidad Metropolitana de Lima es considerada como un Régimen Especial al menos desde la Constitución de 1979, posteriormente la Ley Orgánica de Municipalidades le concede mayores competencias, propias de un régimen superior al régimen municipal provincial típico. La Constitución de 1993, tampoco resuelve lo específico del Régimen Especial de Lima Metropolitana, pues la incorpora a otras capitales de provincia

que presentan rango metropolitano, así como del Callao y municipios de frontera, lo cual, considera que solo aumenta la confusión.

Por otro lado, el Artículo 196° de la Constitución Política del Perú , establece que Lima Metropolitana en su condición de capital de la república no forma parte de ninguna región. Se le atribuye régimen especial en las normas descentralizadoras y en la Ley Orgánica de Municipalidades, ejerciendo su competencia dentro del ámbito de Lima Metropolitana.

Lima Metropolitana en su condición de capital de la República no forma parte de ninguna región y que sus funciones y competencias correspondientes al Gobierno Regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, el cual posee autonomía política, económica y administrativa en todos aquellos asuntos que representen su competencia, ya sea esta regional o municipal, así lo establece el artículo 65° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

El proceso de descentralización en Lima Metropolitana, según Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima constituye un pliego presupuestal cuyo titular es el Alcalde Metropolitano, asimismo determina que las competencias, funciones, recursos e inversiones, que forman parte del proceso de transferencia de los sectores al Pliego Gobierno Regional de la Municipalidad Metropolitana de Lima, se canalizarán a través de la conformación de una Comisión Bipartita de Transferencia, la misma que será integrada por representantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima y representantes del Consejo Nacional de la Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Consultado sobre el proceso de descentralización en Lima Metropolitana a uno de nuestros entrevistados, obtenemos la siguiente respuesta:

Bueno que se ha paralizado prácticamente y en algunos casos hay algunos retrocesos, lamentable porque es una de las reformas políticas más importantes del país que se inicia en el 2001 con mucha expectativa para las regiones fundamentalmente y para los

gobiernos locales sin embargo hoy se encuentra prácticamente paralizada, y creo que tenemos que revisar su diseño también, porque en el proceso de implementación no solamente ha sido negligencia de las partes que debieran afianzar este proceso sino que su diseño no ha estado bien elaborado y respecto a Lima Metropolitana, es el más atrasado, porque si bien las competencias de las 185 funciones que han sido transferidas a los gobiernos regionales, en el caso de Lima no llegan ni a 40 y por lo tanto ha sido una de las más débiles del proceso. (Sujeto 1)

Del mismo modo, consultado a otro de nuestros entrevistados sobre el mismo tema, obtuvimos la siguiente respuesta:

En Lima Metropolitana tanto el gobierno regional y la municipalidad están representadas por este nivel de gobierno que es la Municipalidad Metropolitana de Lima, lo que si se ha pretendido durante cierto tiempo y creo que es una situación que no debería dejar de apreciarse, es generar una norma específica para Lima Metropolitana como gobierno de la capital lo que sería sumamente importante para poder determinar que la validez que tiene y la importancia que tiene Lima Metropolitana teniendo en consideración que tenemos el treinta por ciento de la población del Perú, establecido, que vive acá en este ámbito, en si el Régimen Especial evidentemente se va a basar sobre sobre la transferencia de funciones, la cual como se ha manifestado se encuentra todavía pendiente de ejecución; Entonces no tiene un desarrollo total, no tiene un desarrollo integral, la Municipalidad Metropolitana de Lima como un Gobierno Regional, está en cierta forma trabajando en relación a ciertas actividades defensa civil, de los temas agrarios, los temas desarrollo social son temas que los está tocando como gobierno regional, pero es necesario también tener otro grupo de funciones para cerrar un círculo de actividades que permitirían desarrollar a Lima Metropolitana como un Régimen Especial. (Sujeto 2)

Analizado el proceso de descentralización en Lima, que es uno de los más atrasados y lentos, un proceso en el cual el gobierno nacional no ha logrado efectivizar la transferencia de funciones hacia Lima Metropolitana, postrándolo a este gobierno subnacional, como el más atrasado de todas las regiones del país, sin tener en cuenta que concentra a más de un tercio de la población nacional, coincidimos con lo expresado por Arroyo (2017) que a la fecha no es posible que funcione en el Perú un Estado multinivel, el país ha venido avanzado en el proceso de descentralización, pero no en funcionar descentralizadamente.

Respecto al objetivo específico 1: Mostrar en qué medida las funciones transferidas a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial, representa un adecuado nivel de descentralización, la Defensoría del Pueblo (2011) indica que la transferencia de las competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales representa uno de los aspectos más saltantes del proceso de descentralización del país. Esta etapa consiste en trasladar las competencias, funciones y responsabilidades desde el Gobierno Nacional, representado por sus sectores o ministerios, hacia los Gobiernos subnacionales, entendido por estos como gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Cuando se culmina el proceso de transferencia de las competencias, los gobiernos regionales o locales ejercerán dichas funciones y competencias orientándolas a las necesidades de su población y buscando en todo momento el desarrollo de sus territorios y el bienestar de su población.

Es en ese marco la Ley de Bases de la Descentralización establece que el proceso de la transferencia de competencias, funciones y responsabilidades a los Gobiernos subnacionales se efectuará gradualmente de acuerdo con criterios que deben orientar el proceso.

En la Municipalidad de Lima Se ha logrado la transferencia de 32 funciones regionales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Las primeras 18 funciones regionales que el gobierno central transfirió a la MML se efectuaron entre julio y noviembre del 2011. Así, la función de Saneamiento físico-legal de la propiedad agraria (COFOPRI), se dio a través de la Resolución Ministerial N° 161-2011-VIVIENDA, del 26 de julio de 2011. Las 14 funciones sectoriales en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades y en



materia de población, fueron transferidas mediante Resolución Ministerial N° 362-2011-MIMDES, el 11 de octubre de 2011. Además, las 3 funciones en materia de Defensa Civil se transfirieron con Resolución Ministerial N° 293-2011-PCM, del 11 de noviembre de 2011.

Asimismo, en la presente investigación recurrimos a la opinión de destacadas personalidades con amplio conocimiento en los procesos de descentralización, ya que han sido parte del proceso o en su efecto han venido acompañando los procesos implementados en marco de la descentralización, tal es así que uno de nuestros entrevistados indicó:

Nosotros como Lima Metropolitana, hemos logrado transferir un total de 32 funciones, 32 de 185 que representaban un poquito más del 17%. Ahora el tema es por qué, porque hay una diferencia abismal entre de Lima Metropolitana y los demás Gobiernos Regionales, en el entendido de que los demás Gobiernos Regionales tienen ya casi al 95 al 97% de transferencias, faltando 2, 3 o 5 a lo mucho en alguno de ellos (Sujeto 2)

Pero esta situación de proceso descentralizador detenido o lento en Lima Metropolitana tiene sus raíces en algunas causas que explican esta situación, ello es explicado por nuestro entrevistado, quién argumenta de la siguiente manera:

El problema con Lima Metropolitana se podría decir, es que no se había generado una adecuación de la estructura organizacional de los Ministerios en el entendido de que cuando se iba a generarse el proceso, cuando se iba a generar la transferencia de funciones el Ministerio tenía que reducirse, tendría que adecuarse a las nuevas funciones que estos estaban teniendo, esto quiere decir que el Ministerio de Educación, que el Ministerio de Salud que evidentemente tienen Direcciones Regionales, estas Direcciones Regionales tendría que pasar a la Municipalidad, e iban a dejar de aparecer en la estructura orgánica del Ministerio. Ello trae consigo no solo la transferencia estructural, sino también trae consigo la transferencia de presupuesto, la transferencia del personal, la transferencia de los bienes, entonces eso para mí es el punto

neurálgico entre la ejecución que quiere tener el Ministerio y lo que le corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima... (Sujeto 2)

Ahora, después de haber transcurrido más de 16 años de iniciado el proceso de descentralización en el Perú, podemos darnos cuenta que no es posible concretarlo por falta de voluntad política, las mismas que se encuentran asociadas al desinterés y al hecho que el gobierno nacional no quiere desprenderse de las funciones clave, por cuanto representan réditos políticos y económicos para sus sectores, en ese sentido compartimos la opinión de Viterri (2015) quien confirma que existe dependencia funcional, orgánica y financiera de los gobiernos regionales con el Gobierno central; que la autonomía establecida en los principales instrumentos normativos es limitada, dado que estos obedecen condicionantes económicas y políticas del gobierno nacional, y dado el modelo de gestión del estado peruano, prácticamente se hace imposible promover un nuevo tipo de gestión.

Respecto al objetivo específico 2 Analizar en qué medida el Régimen Especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización del Estado, ha permitido una adecuada redistribución de los recursos, Ordinola (2012) considera que la descentralización fiscal regional no solo necesita impulsores de carácter externo, sino que además existe necesidad de que desde los gobiernos subnacionales se logre aumentar el esfuerzo en la ejecución de inversiones, efectivizar una mayor y mejor transferencia de funciones, aumentar la capacidad impositiva regional, fortalecer las capacidades institucionales, y generar toda una reingeniería en los procesos de participación ciudadana. Se advierten acerca de las fallas en el ejercicio del proceso de reforma y modernización del Estado y la necesidad de transitar hacia una cultura de buena gerencia y administración en el uso de los recursos públicos.

Pro descentralización (2011) indica que la Descentralización fiscal, esta referida a la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales, de tal manera que aquello que cobren o recauden dentro de su territorio por determinados tributos debe servir para cumplir sus responsabilidades, los mismos que deberán ser complementados con adecuados niveles de transferencias

intergubernamentales como algo complementario a su recaudación, sobre todo en las zonas mas deprimidas y de menor desarrollo

Dado los resultados de la presente investigación coincidimos con lo sugerido por Viterri (2015) que se confirma que existe dependencia funcional, orgánica y financiera de los gobiernos regionales con el Gobierno central; que la autonomía establecida en los principales instrumentos normativos es limitada, dado que estos obedecen condicionantes económicas y políticas del gobierno nacional, y dado el modelo de gestión del estado peruano, practicamente se hace imposible promover un nuevo tipo de gestión

En ese mismo sentido opinó uno de nuestros entrevistados al referirse a esta consulta:

Si revisamos las estadísticas las transferencias de los recursos de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades, vamos a ver que en Lima Metropolitana se da un hecho sugeneris, en el sentido que el Presupuesto pércapita de Lima no pasa de sesenta soles por habitante, en este caso anual, mientras que otras regiones mucho más pequeñas y con menos población tienen un presupuesto pércapita anual por habitante que pasa de dos mil a tres mil soles, esa comparación ya nos dice mucho que Lima Metropolitana no puede resolver sus problemas con tan pequeño presupuesto, y eso no podrá resolverse en la medida que no se resuelva con claridad el Régimen Especial para Lima, que no puede seguir asumiéndose así, pero al final consideramos solamente Municipalidad Metropolitana. (Sujeto 1)

El estudio, presenta la opinión de los entrevistados que presentaron opinión bastante relevante respecto a la redistribución del ingreso:

si hablamos de una autonomía financiera a nivel regional, esto por el hecho de que el presupuesto para Lima que recién estaría siendo catalogado como presupuesto de la Municipalidad una vez que culmine el proceso de transferencia, en ese sentido si se podría decir que ha habido una transferencia presupuestal no la que se ha

querido evidentemente porque son presupuestos que en algunos casos incluso no representan las actividades que es que se hacen a través de la función y que incluso en muchos de esos casos es insuficiente tomando en consideración que a veces el presupuesto no llega a cubrir los 12 meses del año, se llega a veces a los 9 o a los 10 meses con ese presupuesto y la municipalidad en cierta manera con la finalidad de poder cumplir con esas funciones trata de reajustar esos presupuestos para llegar a los 12 meses, pero generando en cierta forma una capacidad de ejecución mucho más lenta o una ejecución ya disminuida sobre en la base de que no tenemos un presupuesto adecuado. (Sujeto 2)

Del mismo modo, el entrevistado tres, también manifiesta su punto de vista al respecto, las mismas que compartimos en la presente investigación:

Una de las razones de la descentralización en el Perú, fue el equilibrio de poderes del estado, de tal manera que todos los habitantes del país tengan las mismas oportunidades respecto a la creación del valor público de parte del estado, pero lo cierto es que esta descentralización, a mi criterio un proceso mal llevado ha logrado imponer un modelo de distribución del ingreso totalmente desigual, ello teniendo en consideración el tema del canon que beneficia tremendamente a muchos territorios y despoja a otros de la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, en el caso de Lima Metropolitana, por ejemplo, se observa que no ha sido beneficiaria de este tipo de ingresos en comparación con otras regiones del país como por ejemplo su vecino el Callao, o el caso de Ancash, o simplemente el caso de Echarate en el Cuzco, que perciben cuantiosas sumas de dinero por este concepto, la misma que obviamente será repercutido en benéfico de sus habitantes (Sujeto 3)

Respecto al objetivo específico 3: *Advertir como la incidencia de la descentralización económica del Régimen Especial de Lima Metropolitana, contribuye y fomenta el desarrollo económico*, la Ley 27972 Ley Orgánica de Gobiernos Locales, así

como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecen que los gobiernos Regionales o Locales son los responsables de la promoción del Desarrollo Local, entendiéndose por desarrollo local a lograr territorios competitivos capaces de dinamizar la economía local, haciéndola más atractiva para la inversión privada y generando permanentemente bienestar para sus habitantes. Al respecto vertimos a continuación los puntos de vista de uno de nuestros entrevistados, con quien compartimos la opinión:

Así es....a diferencia de otras regiones del país, en donde además de la minería existen otras actividades productivas que se vienen desarrollando y los gobiernos regionales tienen claras competencias para su desarrollo o para la promoción de su desarrollo , a nivel de Lima, primero que las competencias no están claras, las competencias como municipalidad le da solamente la prerrogativa de promover la micro y pequeña empresa y eso en Lima es insuficiente, ya que en Lima estamos hablando del 30% de la población del país. Y por tanto debiéramos incidir en las principales cadenas productivas, lo cual no se viene haciendo, entonces y en segundo lugar no tenemos los recursos económicos suficientes en Lima Metropolitana para promover la dinámica económica que requiere, porque justamente los únicos recursos que tenemos como municipalidad es el fon común y los impuestos predial y alcabala que se circunscribe solo en los ámbitos de Lima Cercado. Como toda provincia o municipalidad provincial, el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana que se supone asumiría los recursos regionales, solamente tiene un monto mínimo de transferencia, que es insuficiente para gobernar la ciudad en el aspecto económico. Entonces, en consecuencia, Lima Metropolitana se mueve básicamente por el capital privado, pero un capital privado que no está articulado al desarrollo metropolitano y no está coordinado con el gobierno metropolitano, hay una independencia y una desarticulación entre el capital privado en Lima Metropolitana y el Gobierno Metropolitano, por tanto el dinamismo económico está

también desarticulado y por lo tanto no ayuda a resolver los grandes problemas de Lima Metropolitana. (Sujeto 1)

El siguiente entrevistado, nos brinda un panorama del por qué la promoción del desarrollo local este tan venido a menos:

En los temas de desarrollo económico, nosotros tenemos que tomar en consideración si lo vinculamos con el tema de la descentralización, la Municipalidad Metropolitana de Lima, o bien dicho Lima Metropolitana tiene todas las competencias y funciones como municipalidad, pero a nivel de gobierno regional evidentemente todavía no se tiene las competencias totalmente asignadas, totalmente transferidas, este punto, el hecho de que no haya una transferencia total a la municipalidad por diversos motivos, así que el desarrollo económico en Lima Metropolitana como nivel de gobierno regional no se esté desarrollando de una manera de importante a Lima Metropolitana le han transferido funciones agrícolas, le han transferido funciones de defensa civil, le han transferido funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades, sin embargo no se transferido todavía funciones a nivel industria, a nivel de Mype, a nivel de turismo, a nivel de artesanía que también son materias que involucran y fomentan en cierta forma el desarrollo económico en Lima Metropolitana. Lima Metropolitana no es un territorio que tiene recursos naturales que explotar como lo tienen otras regiones, que explotan el mineral, explotan el gas. En Lima Metropolitana lo que tú podrías explotar en cierta forma es el turismo, es en cierta forma la formalización de las Mypes y eso en cierta forma traería consigo parte del desarrollo económico, pero estas son funciones que aún no han sido transferidas, pero entonces como nivel de gobierno regional evidentemente no ha habido un desarrollo económico importante en Lima". (Sujeto 2)

La conexión entre la descentralización y el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en Lima Metropolitana es débil, especialmente en

términos cuantitativos, ello basado en la experiencia de otras regiones que para la utilización eficiente de sus recursos, los niveles de coordinación entre los principales actores del territorio ha sido muy singular, que permitió un adecuado uso de los recursos, en beneficio del propio territorio, punto bastante ausente en el caso de Lima Metropolitana.

Respecto al objetivo específico 4: *Detallar de qué manera la democratización de las decisiones públicas, ha aperturado la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos*, no es posible negar la importancia que tienen estos mecanismos de participación ciudadana que permiten en gran medida que los gobiernos de turno puedan legitimar sus acciones y en alguna medida puedan transparentar sus actos, con el aval de la sociedad civil, quienes participan de manera activa en la planificación del desarrollo del territorio.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales manifiesta que la conformación de gobiernos regionales, tiene su origen en la democracia representativa, la misma que se cristaliza a través del voto popular, estos aspectos constituyeron avances decisivos en esta perspectiva, caracterizada fundamentalmente por la agreste relación que existe entre instituciones de democracia representativa deficitaria, en donde prácticamente los partidos políticos no existen, debilidad institucional y fragmentación de las organizaciones sociales y espacios de participación con grandes problemas asociadas a su diseño institucional, lo que impide la complementariedad entre democracia representativa y los mecanismos de participación, en donde incluso podemos afirmar que el Perú no existe la Democracia Directa capaz de enfrentar la fragilidad de la Democracia Representativa.

El Jurado Nacional de Elecciones (2008) indica que la participación ciudadana está relacionada al derecho y la oportunidad ya sea esta individual o colectivo, que tienen las personas en sociedad para sentar sus intereses y demandas a través de acciones, con la finalidad lograr influir en adecuados niveles de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles de gobierno, ya sean estos nacional o subnacionales, mejorando con estas acciones la gestión pública y por ende la calidad de vida de los ciudadanos.

La Ley 27680 Ley de la reforma constitucional consideró desde un inicio al Consejo de Coordinación Regional y para ello dictó un conjunto de criterios para su funcionamiento. En ese mismo sentido, la Ley de Bases de la Descentralización, considera en el presupuesto participativo y en los planes de desarrollo concertados, dos de los pilares Básicos de la reforma.

Contrastado esta teoría con nuestros entrevistados podemos enriquecer los argumentos teóricos presentados con la experiencia de quienes han vivido de cerca este proceso, tal es así como uno de nuestros entrevistados nos relata los hechos vinculantes:

En Lima Metropolitana, evidentemente al año 2003 que se aplica, se comienza implementar el proceso de descentralización se constituye la Asamblea Metropolitana como la instancia máxima de concertación de Lima Metropolitana, entonces esta Asamblea Metropolitana iba más allá de la articulación de los alcaldes por que anteriormente había otro espacio de los alcaldes que lo conformaban, pero en el proceso de descentralización se aprobó que la sociedad civil se incorpore a la instancia de concertación de las regiones , entonces en Lima Metropolitana se establece la Asamblea Metropolitana con la participación de la sociedad civil, por eso que desde el año 2003, la Asamblea Metropolitana se instala con los 42 alcaldes más el alcalde metropolitano y los 29 representantes de la sociedad civil, ellos son elegidos en una asamblea bajo una ordenanza que previamente fue aprobada para la creación de la Asamblea Metropolitana y comenzó a funcionar desde el año 2003 con limitaciones al inicio, básicamente con dos funciones: primero, promover el presupuesto participativo y en segundo lugar el concertar el Plan regional de Desarrollo Concertado Metropolitano. El Plan no tuvo todavía mucha implementación, no concretó un plan, sin embargo, se inició el proceso de presupuesto participativo en el año 2004 con algo de dinamismo y con participación de organizaciones de la sociedad civil. En el año 2012, se logra relanzarla Asamblea Metropolitana con una ordenanza que aprueba la participación de representantes



de áreas interdistritales de Lima Norte, Lima Centro, Lima Este, Lima Sur, por tanto, lo que se logra mayor dinamismo no solamente en el Presupuesto Participativo sino también en la formulación del Plan Regional de Desarrollo Concertado (Sujeto 1)

Según, Municipalidad Metropolitana de Lima (2018), la estructura organizativa de la Municipalidad capitalina considera la existencia de una instancia consultiva y de coordinación denominada Asamblea Metropolitana de Lima (AML), cuya presidencia recae en el Alcalde de la Municipalidad de Lima, y los integrantes están constituidos por los alcaldes de los 42 distritos y por 29 representantes democráticamente elegidos de la sociedad civil limeña.

Al respecto también es muy importante e interesante la opinión de nuestro entrevistado respecto a la importancia de la participación ciudadana en esta reforma del Estado:

... Esto si para mí ha sido un punto bastante importante y de cierta forma hasta novedoso al momento que se emitieron las normas de descentralización. Por qué generaba en cierta forma la participación ciudadana, eso desde el inicio desde la dación de la ley o la Ley de Bases de la Descentralización en la cual le daba a la población la facultad de poder hacer supervisión de la ejecución presupuestal que le estaría siendo asignada a los gobiernos regionales, eso trajo consigo evidentemente el Presupuesto Participativo que acá en Lima Metropolitana si se genera todos los años (Sujeto 2)

El Presupuesto Participativo es una importante herramienta de gestión, en el cual se busca involucrar a la sociedad civil en la discusión concertada del uso de los recursos públicos, respecto a la planificación del presupuesto para el desarrollo de un determinado territorio, para ello se busca determinar el uso eficiente de los recursos públicos en la gestación de proyectos de inversión pública orientadas al bienestar colectivo y a la creación del valor público, satisfaciendo las necesidades colectivas y reduciendo las brechas de atención

## **VI. Conclusiones**

## **Conclusiones.**

- Primera: La Descentralización es un proceso inconcluso y en el caso de Lima Metropolitana está prácticamente paralizada. Asimismo, en la concepción del Régimen Especial, no se ha tenido en cuenta la condición de Metrópoli, así como se ha incumplido el Art.157 de la LOM respecto a la elaboración de los Estatutos de la Ciudad, debiendo considerarse en dicho instrumento, el nuevo modelo de gestión de Lima, teniendo en consideración los 2 niveles de gobierno.
- Segunda: El proceso de descentralización actualmente con más de quince años de desarrollo no ha llegado a su culminación, la transferencia de funciones sectoriales de los diferentes sectores del gobierno nacional a la Municipalidad Metropolitana de Lima apenas alcanza el 17% del total de funciones por transferir, habiéndose efectivizado la transferencia de 32 funciones correspondientes a la materia de Desarrollo Social e igualdad de oportunidades, Agraria, Defensa Civil, Beneficencia Pública y Cofopri, quedando a la fecha por transferir 153 funciones, entre ellas educación, salud, turismo, comercio exterior, vivienda, entre otros
- Tercera: La Redistribución del ingreso como consecuencia del proceso descentralizador en Lima Metropolitana es prácticamente nulo, son escasos los recursos presupuestales considerados en el proceso de transferencia de funciones, fundamentalmente están asociados a la operación de las materias transferidas, no existiendo ingresos adicionales, para procurar bienestar colectivo, en Lima Metropolitana, existe a la fecha un déficit en infraestructura urbana, equivalente en 200 millones de dólares.
- Cuarta: La relación que existe entre la descentralización, el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en Lima Metropolitana es bastante débil, ello basado en la experiencia de otras regiones que para la utilización eficiente de sus recursos, los niveles de coordinación entre los principales actores del territorio ha sido muy singular, que

permitió un adecuado uso de los recursos, en beneficio del propio territorio, punto bastante ausente en el caso de Lima Metropolitana

Quinta: La participación ciudadana en el marco del proceso de descentralización en Lima Metropolitana se ha debilitado significativamente, a pesar de ser el eje central de la reforma. Los mecanismos de participación ciudadana están dados a través del Presupuesto Participativo, La Asamblea Metropolitana de Lima, Plan de Desarrollo Concertado de Lima, la Vigilancia y Control Ciudadana de los Asuntos Públicos.

## **VII. Recomendaciones**

- Primera: Es imperativo revisar el diseño de la descentralización, especialmente en el caso del Régimen Especial de Lima Metropolitana. Dado que no es posible que la principal ciudad del Perú que concentra al 30% de la población nacional sea prácticamente excluida del proceso de descentralización, asimismo, es conveniente que el Régimen Especial de Lima Metropolitana considere en su concepción sus verdaderos problemas teniendo en consideración su condición de metrópoli.
- Segunda: Se recomienda mejorar los niveles de coordinación intergubernamental en marco del proceso de descentralización, que constituye una acción permanente del Estado Peruano, a fin de generar sinergias y voluntad política de los sectores del gobierno nacional y de la Municipalidad Metropolitana de Lima, para efectivizar la transferencia de las 155 funciones que a la fecha se encuentran pendientes de transferencia.
- Tercera: Uno de los aspectos muy importantes a considerar en marco al Régimen Especial de Lima Metropolitana son los recursos financieros, entendiéndose que sin estos es imposible atender las principales necesidades de la población, ya que otras regiones del interior del país tienen ingresos provenientes del canon y sobre canon, pero Lima no lo tiene, incluso el Callao cuenta con una renta de aduanas, por lo que se debe generar políticas de estado orientadas a dotar de recursos adecuados y suficientes para gestionar a esta gran metrópoli, que es la capital de la república y esta investido de un Régimen Especial.

Cuarta: La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, así como la Ley Orgánica de Gobiernos Locales, establecen que cada uno de estos niveles del Estado, son los promotores del Desarrollo Local de sus circunscripciones territoriales, en ese sentido, dado que Lima Metropolitana no integra a ninguna región y por el contrario asume las funciones regionales en Lima Metropolitana, y dado que sus competencias se encuentran establecidas en las normas invocadas, al margen de las transferencias de funciones, se debe ejecutar esas competencias a lo largo de todo el territorio de Lima Metropolitana, los funcionarios responsables de estas competencias deben asumir dicho encargo y promover el desarrollo local metropolitano, creando mesas de trabajo, redes de desarrollo local, generar condiciones para promover la inversión privada, buscando en todo momento mejorar la competitividad territorial y dinamizar la economía local-regional.

Quinta: Las nuevas administraciones de la Municipalidad de Lima Metropolitana deben fortalecer la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos en Lima Metropolitana, teniendo en cuenta que el eje central del proceso de descentralización del Estado es el ciudadano, razón por el cual, los mecanismos de participación ciudadana en los procesos del Presupuesto Participativo, la Asamblea Metropolitana y otras instancias, debe ser fortalecidas, creando condiciones para que la sociedad civil ejerza un adecuado control y vigilancia ciudadana, de tal manera que se pueda legitimar la gestión de las autoridades, y que estos a su vez puedan ejercer y aplicar los mecanismos de rendición de cuentas en un marco de transparencia democrática.

## **VIII. Propuesta**





**ESCUELA DE POSGRADO**

UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

## **Proyecto**

**Estrategias de mejora del proceso de descentralización del Estado en Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial**

**Autor:**

**Mg. Cristian Gumeriendo Medina Sotelo**

**Asesor:**

**Dr. Mitchell Alberto Alarcón Díaz**

**Lima - 2019**

**1. Datos de identificación:**

**Título del proyecto:** Mejora del proceso de descentralización del Estado en Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial.

**Nombre del ámbito de atención:** Lima Metropolitana

**Región:** Lima

**Provincia:** Lima

**Localidad:** Lima Metropolitana

**2. Financiamiento:**

**Monto total:**

**3. Beneficiarios**

Población de Lima Metropolitana

#### **4. Justificación**

El análisis del proceso de descentralización del Estado en Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial, nos permitirá describir la situación actual de la descentralización en Lima Metropolitana, y en base a ello proponer estrategias de mejora del proceso, teniendo en consideración que la descentralización como política de Estado, se orienta a mejorar la gestión de los diferentes niveles de gobierno del país, acercando las decisiones de los gobernantes a las necesidades de la población.

Consideramos que mediante el análisis detallado del Régimen Especial y del proceso de transferencia de competencias desde el gobierno nacional a la Municipalidad metropolitana de Lima, nos permitirá aclarar las razones del por qué no se da una efectiva descentralización en Lima Metropolitana, a pesar de su condición de Régimen Especial, asimismo este conocimiento nos permitirá plantear mejoras respecto al diseño de nuevas políticas públicas orientadas a reforzar y mejorar al actual proceso de descentralización en el Perú.

En ese mismo orden de ideas es necesario advertir que son más de 16 de implementación del Régimen Especial de Lima, que requiere ser analizada por todos los actores de Lima, a fin de plantear un modelo de gestión que sea capaz de resolver los grandes problemas de la ciudad, teniendo en consideración que Lima concentra a más del 30% de la población nacional.

A través del presente documento se pretende sistematizar algunas estrategias a fin de mejorar proceso de descentralización del Estado en Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial, como consecuencia del abordaje de las recomendaciones planteadas en la investigación.

#### **5. Diagnóstico**

Lamentablemente el Perú es un país lleno de exclusiones, en donde más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza, los

mismos que carecen de empleos e ingresos decentes, el acceso a los servicios públicos, como es la salud y la educación cada vez más se tornan difíciles, y más aún, que a la fecha los niveles de corrupción de las autoridades vienen deslegitimizándolos y presentan inmensas brechas de desconfianza y deterioro de las instituciones públicas, paradójicamente, la exclusión en la sociedad peruana se presenta en poblaciones rurales, los pueblos indígenas, los niños y las mujeres.

En el Perú el proceso descentralizador comenzó en el año 2002 con la Ley de reforma Constitucional Ley N° 27680, en el que se establece que el modelo de gestión del Estado descentralizado peruano debe estar sustentado en la forma de organización democrática, la misma que se constituye como una política permanente del Estado Peruano, la misma que es de carácter obligatorio y que se orienta al desarrollo integral y sostenido del país. Es necesario reincidir en el postulado que antes de la emisión de esta importante norma descentralizadora, la estructura del Gobierno Peruano estaba basado en la acumulación del poder, con una estructura eminentemente centralista, es por ello, que este proceso busca mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, acercando al estado a la mayoría de peruanos, cuyas demandas fueron y siguen siendo en mucho de los casos largamente postergados. Esta reforma, que, combinada con otras acciones de la modernización del Estado, como es el caso de la Ventanilla Única de Trámite, El Silencio Administrativo, La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, El Presupuesto Participativo, La Vigilancia Ciudadana, La Rendición de Cuentas, contribuirá sin lugar a dudas al lograr de un Estado eficiente.

Pero lamentablemente, no todo lo que brilla es oro, nos dice un antiguo proverbio popular, la realidad es contraria, dado que en la actualidad la descentralización en el Perú es un proceso inconcluso, no consolidado y complejo, con serias limitaciones, y muchos retos que resolver, a pesar que es muy necesario para nuestro país. Asimismo, con mucha pena advertimos que la descentralización no forma parte de la agenda nacional a la fecha, a pesar de los múltiples esfuerzos de algunas autoridades de los gobiernos subnacionales y de la sociedad civil. Asimismo, cabe destacar que la integración regional como proceso se muestra débil, teniendo como principal limitante el diseño normativo e institucional de la Descentralización.

El modelo basado en la gestión pública descentralizada no ha dado resultados en el Perú, últimamente se viene abordando que la descentralización debe considerara a la descentralización política, económica y administrativa como pilares para elevar el gasto público.

En el contexto local, y por mandato constitucional, la Municipalidad de Lima Metropolitana es considerada con un Régimen Especial al menos desde la Constitución de 1979, posteriormente la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales le otorga funciones y competencias propias, superiores al de una municipalidad provincial, pero en ese orden de ideas, la Constitución de 1993 tampoco resuelve lo concerniente al Régimen Especial de Lima Metropolitana, pues lo equipara con el Callao y otros municipios de frontera, lo cual genera confusión y desconcierto, por otro lado, el instrumento constitucional aludido, asocia el régimen especial a la condición de que Lima es la Capital de la República y no a su problemáticas de metrópoli y gran ciudad, que concentra a la tercera parte de la población nacional, y cuyas soluciones difieren de otras realidades territoriales peruanas.

La Ley de Bases de la descentralización si bien es cierto incorpora un cambio sustancial en la definición , pues establece que Lima Metropolitana pasa de una provincia reforzada a un nuevo ente de gobierno subnacional, único en el Perú, para asumir funciones de gobierno regional conjuntamente a las funciones de gobierno local, no obstante la voluntad política, asociado al desinterés y letargia de los gobiernos municipales de turno, mantuvieron a la Municipalidad Metropolitana de Lima con una estructura propia de un gobierno local.

El hecho de que las diferentes gestiones del gobierno de Lima Metropolitana, hayan mostrado el desinterés y la voluntad por el ejercicio efectivo de las funciones y competencias sectoriales establecidas en el marco normativo del proceso de descentralización ha conllevado que se evitó gobernar a la ciudad de manera plena, gestionando exclusivamente los servicios en la ciudad y los ministerios por su parte siguen posesionándose y empoderándose gracias a la retención de las funciones sectoriales propias de la Municipalidad Metropolitana de Lima. De otro lado, que ellos diferentes análisis, y balances de la descentralización peruana, el

desarrollo y la condición de Régimen Especial de Lima Metropolitana no se resalta, Lima Metropolitana, se encuentra ausente del proceso de descentralización, y recién empieza a asumirla en el año 2011

De las 185 funciones transferidas solamente se han transferido 18 funciones correspondientes al Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, a la PCM y a Vivienda, estando pendiente por transferir 176 funciones, constituyéndose a la fecha un proceso inconcluso, con muchas dificultades y enormes vacíos que es necesario abordarlos.

## 6. El problema:

El proceso de descentralización del Estado a la Municipalidad Metropolitana de Lima, a pesar de ser una reforma muy esperada, es un proceso inconcluso, y un tanto incomprendido que se encuentra a la fecha prácticamente detenido, ello por la falta de voluntad político tanto del gobierno nacional como de la Municipalidad de Lima

## 7. Objetivos

Objetivo General	Objetivos Específicos	
Fortalecer el proceso de Descentralización del Estado a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial.	1	Generación de espacios de dialogo con los actores internos de la MML.
	2	Generación de espacios de dialogo y sensibilización a los miembros del Consejo Metropolitano de Lima
	3	Generación de Espacios de discusión, análisis y elaboración de propuestas con actores internos y externos de la MML.

## **8. Planteamiento metodológico**

Se basa en las siguientes estrategias.

## **9. Estrategias de Gestión.**

Las estrategias de gestión que se utilizarán para poder lograr los objetivos planteados y así alcanzar los resultados esperados del proyecto a ejecutar, se aplicará en la lógica de trabajo en equipo, por ello se ha estructurado en tres etapas:

### **a) Primera etapa: Diagnóstico.**

Permitirá describir la situación actual del proceso de descentralización del estado a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen especial, asimismo un diagnóstico detallado de la situación del territorio en aspectos vinculantes a las dimensiones económica, social, político y económico.

### **b) Segunda etapa:**

La segunda etapa está relacionada a la generación de espacios de discusión, análisis y elaboración de propuestas con los actores internos y externos de la Municipalidad de Lima.

### **c) Tercera etapa. Gestión**

La tercera etapa se relaciona a las acciones técnicas complementarias a las etapas 1 y 2 como es el caso de la elaboración de propuestas de los estatutos de la ciudad y la posibilidad de realizar correctivos al Régimen Especial de Lima Metropolitana a través de una enmienda constitucional.

## **10. Estrategias para la aplicación de las propuestas planteadas del proyecto: “Estrategias de mejora del proceso de descentralización del Estado en Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial**

<b>Etapas</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Acciones</b>	<b>Control</b>	<b>Resultados esperados</b>
<b>Primera Etapa: Diagnóstico.</b>				
Diagnóstico de la situación actual.		Recabar información adicional de fuentes de la MML, PCM, Municipalidades Distritales, entre otros	Verificar que los instrumentos empleados para el diagnóstico tengan relación directa con los objetivos del	Elaboración del Diagnóstico situacional del Régimen Especial en Lima metropolitana
<b>Segunda Etapa: Generación de espacios de diálogo con los actores internos de la MML</b>				
Sensibilización a actores internos	Sensibilizar a autoridades, funcionarios y trabajadores de la Municipalidad de Lima respecto al Régimen Especial de Lima Metropolitana.	Realización del conversatorio sobre el Régimen Especial de Lima Metropolitana	Observación y monitoreo durante la organización y realización de las actividades del taller.	Sensibilización a las autoridades, funcionarios y trabajadores del PGRLM de la MML.
<b>Tercera etapa: Generación de espacios de discusión, análisis y elaboración de propuestas</b>				
Sensibilización a actores internos y externos	Generar un foro de discusión, análisis y planteamiento de propuestas sobre el Régimen Especial de Lima y del proceso de Descentralización.	Realización del Foro: "El Régimen Especial de Lima Metropolitana, en el proceso de descentralización del Estado.	Observación y monitoreo durante la organización y realización de las actividades del taller.	Sensibilización a los principales actores de la sociedad civil involucrados en el proceso de descentralización de Lima Metropolitana.
<b>Cuarta etapa: Elaboración de propuestas y mejoras.</b>				
Gestión de mejoras del Régimen Especial de Lima Metropolitana	Generar acciones para la mejora de los procesos de descentralización, dada la condición de régimen especial de Lima Metropolitana.	Conformación de una mesa de trabajo con los actores involucrados, y conformar el grupo impulsor  Coordinación con el Consejo Municipal Metropolitano de Lima, para la elaboración de los Estatutos de Lima.  Coordinación parlamentaria para la enmienda constitucional respecto al Régimen de Lima Metropolitana.	Seguimiento y monitoreo de los acuerdos y compromisos adoptados.	Generar mecanismos para la aprobación de los Estatutos de Lima  Generar acciones de coordinación parlamentaria para la enmienda constitucional, respecto al Régimen Especial de Lima Metropolitana.



## 11. Actividades

<b>Objetivo específico 1:</b> Generación de espacios de dialogo con los actores internos de la MML.					
<b>Actividad</b>	<b>Responsable</b>	<b>Inicio y término (cronograma)</b>		<b>Productos</b>	<b>Alcance</b>
1.1. Análisis de la situación actual sobre la concepción de la Descentralización del Estado a la MML, por parte de los actores internos de la MML. (autoridades, funcionarios colaboradores)	Subgerencia Regional de Descentralización de la MML.	<b>Mayo del 2019</b>	<b>Agosto del 2019</b>	El 100% de los actores del interno se sensibilizan respecto a las deficiencias del proceso de descentralización del Estado a Lima Metropolitana, en marco del régimen especial de L.M.	Autoridades, funcionarios, colaboradores de la MML.
1.2 Planificación (Recursos, Estrategias)					
1.3 Organización del Conversatorio “Régimen Especial de Lima Metropolitana, en marco al proceso de Descentralización del Estado.					

<b>Objetivo específico 2: Generación de espacios de dialogo y sensibilización a los miembros del Consejo Metropolitano de Lima</b>					
<b>Actividad</b>	<b>Responsable</b>	<b>Inicio y término (cronograma)</b>		<b>Productos</b>	<b>Alcance</b>
1.2. Coordinaciones, contactos, gestiones diversas.	Subgerencia Regional de Descentralización de la MML.	<b>Mayo del 2019</b>	<b>Marzo 2020</b>	El 100% de los Regidores se sensibilizan respecto a las deficiencias del proceso de descentralización del Estado a Lima Metropolitana, en marco del régimen especial de L.M.	Regidores del Consejo Metropolitano de Lima.
1.1. Planificación (Recursos, Estrategias)					
1.2. Dialogo con Regidores de la MML, a través de las comisiones de trabajo.					
1.3. Elaboración de La Propuesta de los Estatutos de Lima				Elaboración de los Estatutos de Lima	

**Objetivo específico 3: Generación de Espacios de discusión, análisis y elaboración de propuestas con actores internos y externos de la MML.**

<b>Actividad</b>	<b>Responsable</b>	<b>Inicio y término (cronograma)</b>		<b>Productos</b>	<b>Alcance</b>
1.4. Coordinaciones, contactos, gestiones diversas.	Grupo Impulsor	Mayo del 2019	Mayo 2020	Sociedad Civil y principales actores del Proceso de Descentralización se sensibilizan respecto a las deficiencias del proceso de descentralización del Estado a Lima Metropolitana, en marco del régimen especial de L.M.	Sociedad Civil y diversos actores del proceso de Descentralización del Estado.
1.5. Planificación (Recursos, Estrategias)				Creación del grupo impulsor.	
1.6. Organización del Foro Ciudadano: “El Régimen Especial de Lima Metropolitana, en el proceso de descentralización del Estado”.				Generación de iniciativas legislativas para mejorar el Régimen Especial de Lima Metropolitana.	
1.7. Conformación de una mesa de trabajo con los actores involucrados, y conformar el grupo impulsor					
1.8. Coordinación parlamentaria para la enmienda constitucional respecto al Régimen de Lima Metropolitana.					

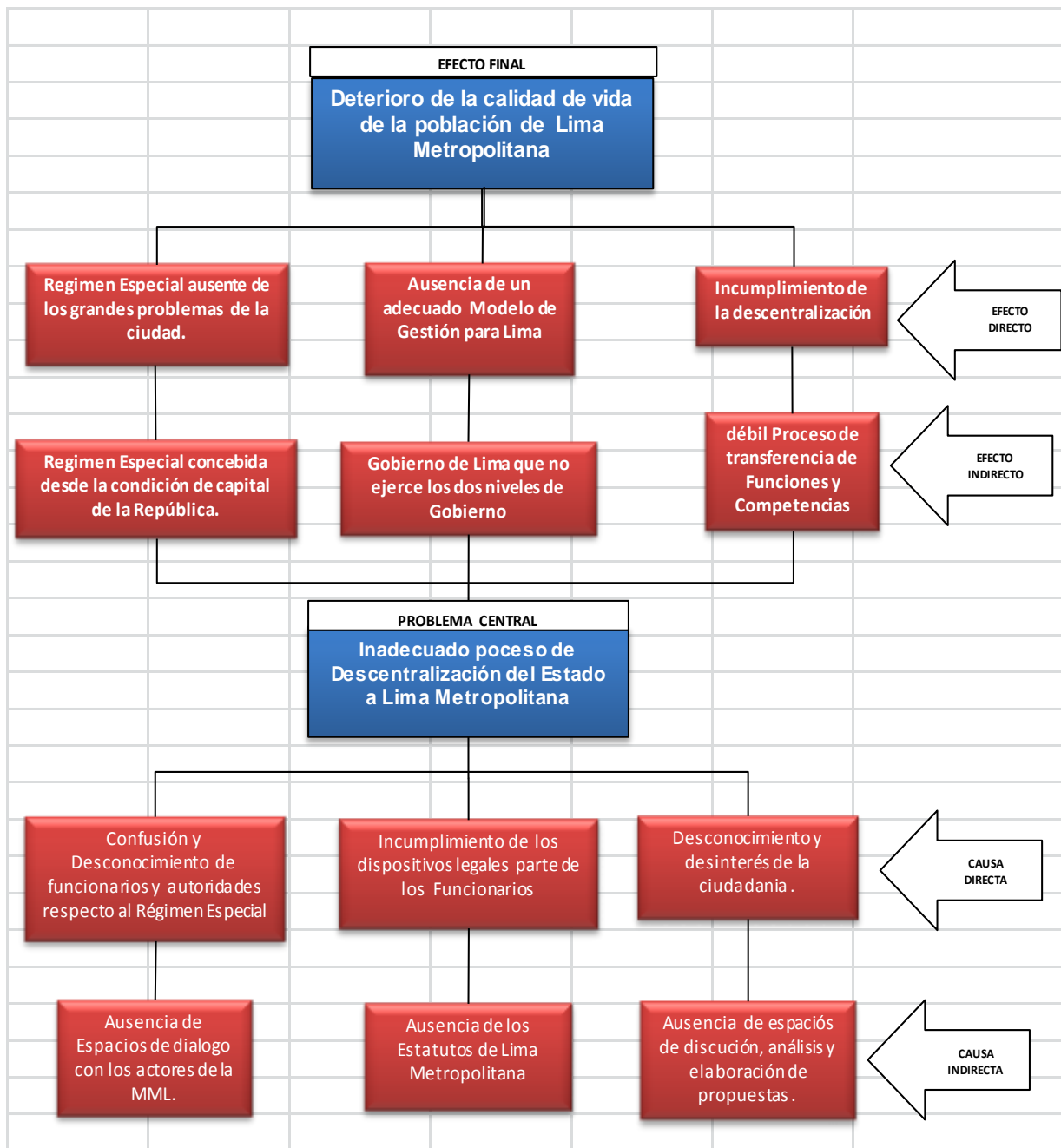
## 12. Presupuesto

La asignación de recursos financieros permite contar con los insumos necesarios que faciliten la ejecución de las actividades propuestas por el proyecto.

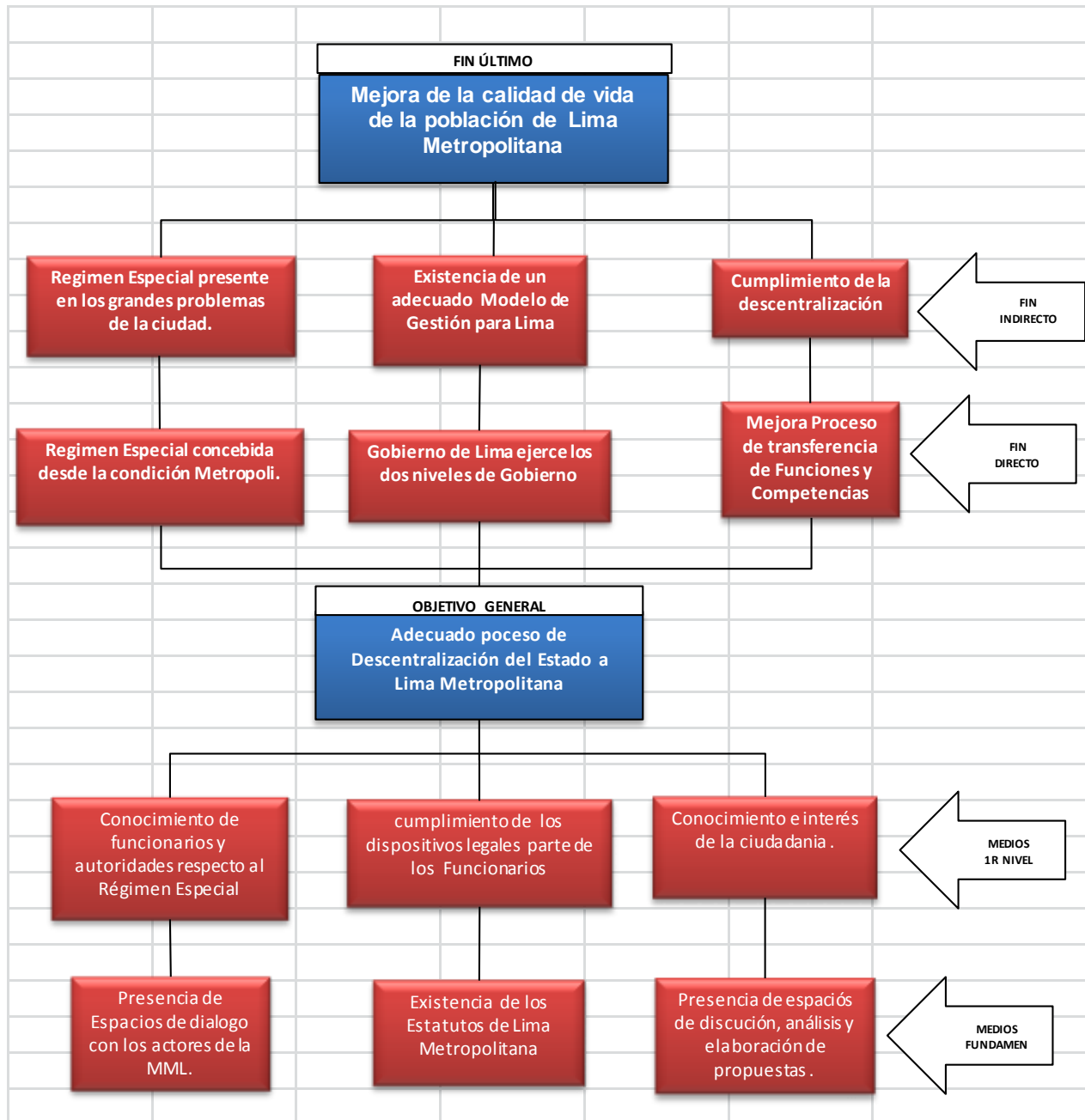
### a. Gastos presupuestarios:

Actividad asociada (Número)	Gastos de Operación	Cantidad	Costo Unitario	Costo Total
1.1..	S/. 2000	01	2000.00	2000.00
1..2.	S/. 2000	01	3000.00	3000.00
1.3.	S/. 5000	01	5000.00	5000.00
Gasto total (Operación + Desarrollo Profesional)				10, 000.00

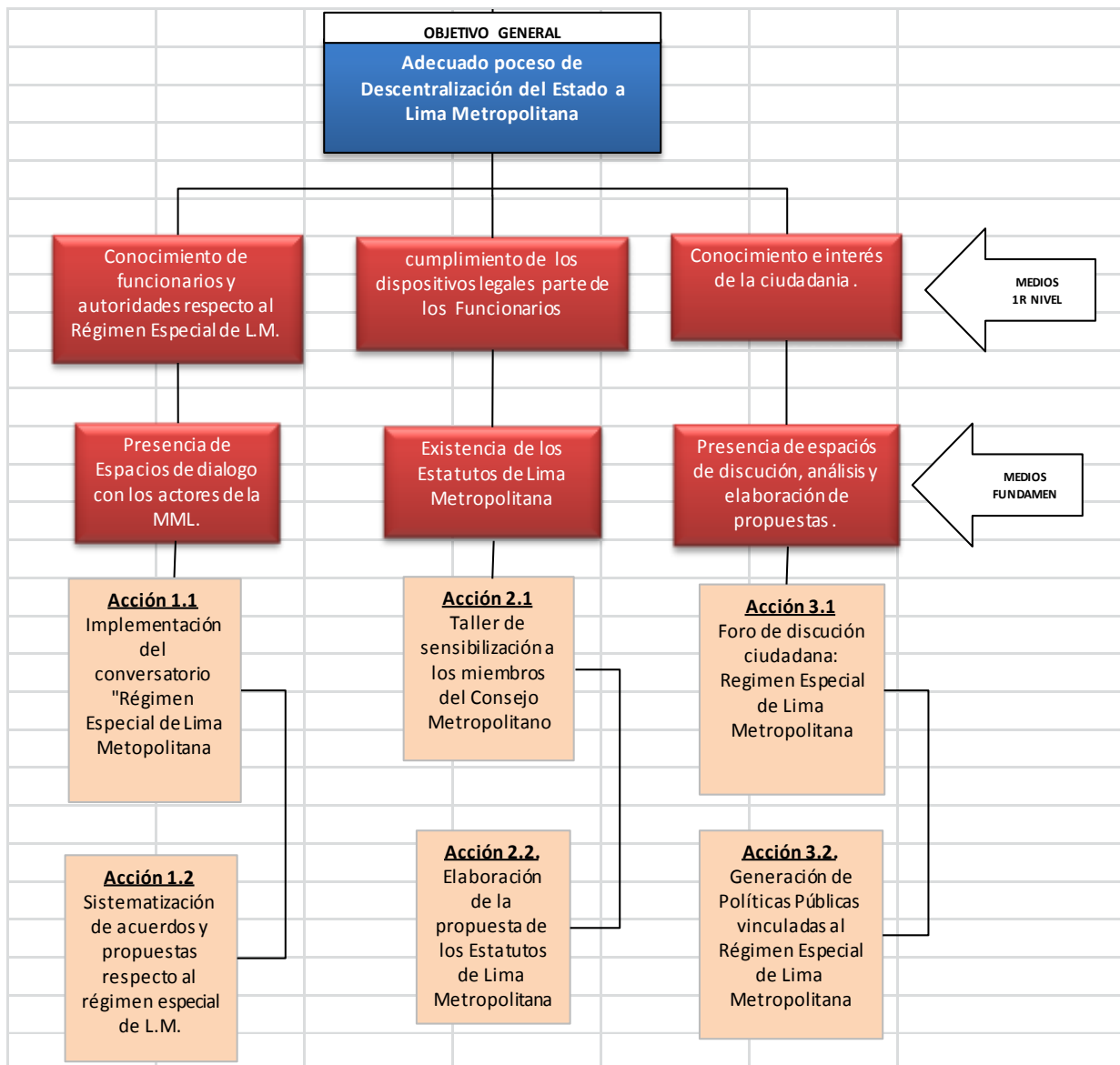
## Árbol de Causa - Efecto



## Árbol de Objetivos



## Árbol de Medios y Acciones



## **IX. Referencias Bibliográficas**



- Alfaro, C. (2012). *Metodología de la Investigación Científica aplicado a la Ingeniería*. Callao: Universidad Nacional del Callao.
- ANGR. (2011). *Aporte de los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización (2006 - 2009)*. Lima: Sinco Editores SAC.
- Apaza, A. (12 de 02 de 2016). Obtenido de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5633973.pdf>
- Arroyo, J. (10 de 2017). ¿Ha tenido la descentralización un efecto importante en el desarrollo de las regiones? El caso Peruano 2002 - 2015. *CLAD Reforma y Democracia*(69), 159-190.
- Bobbio, N. (1989). *Liberalismo y Democracia*. Mexico: FCE.
- Caceres, E. (2005). *¿Nuevas relaciones? Estado y ciudadanos en el contexto de la descentralización*. Cuenca: E. Gonzales y F. Muñoz Editores.
- CCD. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima.
- CND. (2006). *El Modelo Peruano de la Descentralización*. Lima: CND.
- Colectivo Interinstitucional Promotor del Presupuesto Participativo. (2006). *OPresupuesto Participativo*. Lima.
- Constitución Política del Perú. (1993). *Edición Congreso de la República*. Recuperado el 18 de 10 de 2018, de <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/constitucionparte1993-12-09-2017.pdf>
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú*. Lima: Marena Morel.

Defensoria del Pueblo. (2009). *Hacia una descentralización al servicio de las personas: Recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales*. W.R.Impresiones.

Defensoria del Pueblo. (27 de 10 de 2011). *Defensoria del Pueblo*. Recuperado el 13 de Julio de 2017, de Estado actual del Proceso de Transferencia de competencia a los Gobiernos Regionales: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=14>

Díaz, H. (07 de 03 de 2014). *Diario El Comercio*. Obtenido de <https://elcomercio.pe/economia/peru/tres-problemas-existen-sector-educacion-peru-167206>

Doval, M. (2011). Descentralización Metropolitana y Desarrollo Local. El caso de Castilla y Leon en el Hinterlan Madrileño. *Tesis de Grado para optar el Grado de Doctor en Arquitectura*. Madrid: Universidad Politecnica de Madrid.

Duverger, M. (2001). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En G. Almonacid, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

Fleury, Sonia. (2002). Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales. Banco Interamericano de Desarrollo Instituto Interamericano de desarrollo social.

Garita, M. (2011). Democracia Representativa en el Estado Mexicano. // *Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*. Bogotá: Facultad de Derecho UNAM.

Gomez, S. (2012). *Metodología de la Investigación*. México: Red Tercer Milenio.

Hernandez, R., Fernandez, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Mexico: Mc Graw.

- Iguíñiz, J. (2016). Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización. En R. Molina. Lima: Acuerdo Nacional.
- Iguíñiz, M. (27 de 10 de 2011). Ponencia en la III Conferencia Anual de Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. *El Régimen Especial de Lima Metropolitana en la descentralización del Estado*. Lima.
- Jaramillo, M., & Botero, m. (2010). Descentralización en Lima: democracia local versus efectividad administrativa. Un modelo inacabado de descentralización. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2008). *Guía de Participación Ciudadana en el Perú*. Lima: JNE.
- Katayama, R. (2014). *Introducción a la Investigación Cualitativa*. Lima: Universidad Garcilaso de la Vega.
- Madé, N. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Madrid, M. (2002). *Las formas de democracia directa*. Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mardones, R. (2006). *Descentralización y Transición en Chile*. Recuperado el 17 de 08 de 2017, de Scielo Revista de Ciencia Política: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000100001&script=sci_arttext)
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa Chilena (1990-2008). *Scielo*.
- Mariategui, & J. (1928). *Los siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima.
- Mariategui, J. (1981). *7 Ensayos de interpretación de la realidad peruana* (44 ed.). Lima: Minerva.

- Migueléz, M. (Diciembre de 2006). Validez y Confiabilidad en la Metodología Cualitativa. (U. S. Volivar, Ed.) *Paradigma*, XXVII(2).
- Minedu. (2006). *Por una educación de calidad para el Perú Estándares, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Ministerio de Educación. (2013). *Balance y desafíos de la descentralización educativa*. Lima, Perú: RCD IMEX PERU EIRL.
- Montecinos, E. (2006). *Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el Plan de desarrollo comunal*. Recuperado el 18 de 08 de 2017, de Scielo, Revista de Ciencia Política, Volúmen 26, N° 02.: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200011&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200011&script=sci_arttext&tlng=en)
- Montes, R. (2018). Tesis para optar el grado de Maestro en Gestión Pública. *Políticas Públicas de mejoramiento barrial en el distrito de los Olivos, año 2017*. Lima, Perú: Universidad Cesar Vallejo.
- Montesquieu, C. (2007). *Del Espíritu de las Leyes*. Mexico: Porrúa.
- Moore, M. (2006). Creando valor público a través de las asociaciones públicoprivadas. *Reforma y Democracia*(34), 15-16.
- Mujica, P. (2001). *La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública*. Chile: Corporación Participa.
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (15 de 11 de 2018). *Municipalidad de Lima*. Obtenido de Asamblea Metropolitana de Lima: <http://www.munlima.gob.pe/asamblea-metropolitana-lima#presupuestos-participativos>
- Murillo, D. (2015). *Slideplayer*. Obtenido de <https://slideplayer.es/slide/4693105/>

- Navarrete, Y., & Higuera, S. (09 de 2014). Chile desde la teoría secuencial de la descentralización, 1990 - 2010. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*(66).
- Ñaupas, H., Mejía, E., Novoa, E., & Villagomes, A. (2014). *Metodología de la investigación cuantitativa - cualitativa y redacción de tesis*. Bogotá: Ediciones de la U.
- ONU. (15 de 05 de 2013). *Organización de las Naciones Unidas. E-Government development*. Obtenido de [http://unpan3.un.org/egovkb/egovernment\\_overview/ereadiness.htm](http://unpan3.un.org/egovkb/egovernment_overview/ereadiness.htm)
- Ordinola, J. (2012). Factores limitantes del proceso de descentralización fiscal en la Región Piura. Periodo 2014.I - 2010.IV. *Tesis para optar el grado de Doctor en Ciencias Económicas y Financieras*,. Universidad Nacional de Piura.
- PCM. (2011). *Informe anual del proceso de descentralización*. Lima: Secretaría Nacional de Descentralización.
- Planas, P. (1998). Alcances Institucionales de la Autonomía Municipal en el Constitucionalismo Peruano. En M. D´Azevedo, *Temas Municipales*. Lima: Gaceta Jurídica Editores.
- Prodescentralización. (2008). *Informe de balance del proceso de descentralización* . Lima: USAID/Perú.
- Prodescentralización. (2010). *Aspectos Claves en la Gestión Pública Descentralizada - ABC de la descentralización*. Lima: USAID.
- Rocabado, c. (2018). Tesis Doctoral. *Economía Política de la Descentralización Fiscal: Procesos y cambios en Bolivia y Ecuador*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

- Rodriguez, D., & Valdeoriola, J. (s.f.). *Investigación Científica*. Catalunya: Universidad Abierta de Catalunya.
- Rodriguez, G., Flores, I., & Garcia, E. (1999). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. México: Aljibe.
- Rodriguez, K. (2010). Percepciones y valores asociadas a la democracia en Monterrey. *Tesis de Doctorado en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas*. Monterrey: Universidad de Nuevo León.
- Rondinelli, D., Nellis, J., & Cheema, G. (1983). Decentralization in developing countries: a review of recent experience. Staff Working. *Eure / Scielo*, 581.
- Rosales, M. (2009). Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales. *Polis - Revista Latinoamericana*, 1- 5.
- Sagastegui, F., Patron, P., Lynch, N., & Hernandez, M. (1996). Democracia y Buen Gobierno: Hacia la gobernabilidad democrática en el Perú. *Agenda Perú*, 137.
- Sanchez, H., & C., R. (2002). *Metodología de la Investigación Científica*. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Secretaria de Descentralización. (2011). *Aspectos clave en la gestión pública descentralizada ABC de la descentralización*. Lima: USAID Perú Prodescentralización.
- Simon, Y. (23 de 05 de 2014). Ha sido positivo el proceso de descentralización en el país. *El Comercio*.
- Simons, H. (2009). *El Estudio de Caso: Teoría y Práctica*. Madrid: Morata.
- Sineace. (21 de 02 de 2018). *Diario El Peruano*. Obtenido de <https://elperuano.pe/noticia-solo-12-jovenes-logra-concluir-estudios-tecnicos-64098.aspx>

- Taylor, S., & Bogdan, R. (2000). *Introducción a los métodos cuantitativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Vargas, Z. (2008). Centralismo, descentralización y expectativas de la ciudadanía. *Investigaciones Sociales*(21), 203-220.
- Vitteri, H. (2015). Factores que limitan la descentralización fiscal: El caso de la Región la Libertad, Perú. *Tesis para optar el Grado de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas*. Trujillo, Perú: Universidad Nacional de Trujillo.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. . Thousand Oaks: Sage.
- Zavaleta, M. (07 de 03 de 2015). Los tres problemas que existen en el sector educación del Perú. *El Comercio*.

## **Anexos**



## **Anexo 01 – Artículo Científico**

### **RÉGIMEN ESPECIAL DE LIMA METROPOLITANA: UNA MIRADA AL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.**

### **SPECIAL REGIME OF METROPOLITAN LIMA: A LOOK AT THE PROCESS OF DECENTRALIZATION**

***Cristian Gumercindo Medina Sotelo, Mg.***

Magister en Gestión Pública y Gobernabilidad, Universidad Cesar Vallejo (Perú).  
Docente investigador de la Escuela de Pos grado de la Universidad Cesar Vallejo (Perú).  
<https://orcid.org/0000-0001-6943-805X>  
[Cristianmedinasotelo@gmail.com](mailto:Cristianmedinasotelo@gmail.com)

#### **RESUMEN**

El objeto del presente trabajo de investigación radica en analizar de qué manera se desarrolla el proceso de descentralización del Estado a Lima Metropolitana, dada su condición de Régimen Especial, pasando por describir y analizar el proceso de transferencia de responsabilidades y la gestión descentralizada a Lima Metropolitana.

El abordaje metodológico corresponde a una investigación cualitativa, apoyado en el método analítico, con un diseño Estudio de Caso. Los informantes clave, fueron dos funcionarios del Gobierno Subnacional y dos actores de la sociedad civil. La técnica que se utilizó fue una entrevista semi estructurada, y como instrumento una guía de entrevista y la ficha de análisis. El procesamiento de datos se realizó mediante la categorización de la información. La fiabilidad fue determinada por la triangulación y la técnica de análisis, se realizó a través de la revisión del material obtenido y su correspondiente codificación que permitió su posterior interpretación.

La conclusión a la que arriba la investigación es determinar que el proceso de descentralización, a pesar de ser una reforma muy esperada, es un proceso inconcluso, y un tanto incomprendido que se encuentra a la fecha prácticamente detenido, por falta de voluntad político del gobierno nacional como de la Municipalidad de Lima.

Palabras Clave: Descentralización, Gestión Descentralizada, Régimen Especial.

## **ABSTRACT**

The purpose of this research work is to analyze how the process of decentralization of the State to Metropolitan Lima, given its status as Special Scheme, going through describe and analyze the process of transfer of responsibilities and decentralized management to Metropolitan Lima . The methodological approach corresponds to a qualitative research, supported by the argumentative analytical method, with a phenomenological design. The key informants were two officials of the Subnational Government and two actors of civil society. The technique used was an interview, and as a tool a semi-structured interview. The data processing was done by categorizing the information. The reliability was determined by the triangulation and the analysis technique, was carried out through the review of the material obtained and its corresponding coding that allowed its subsequent interpretation.

The conclusion reached by the investigation is to determine that the decentralization process, despite being a long-awaited reform, is an inconclusive and somewhat misunderstood process that has been practically halted to date, due to lack of political will of the government national as of the Municipality of Lima.

Keywords: Decentralization, Decentralized Management, Special Regime.

## **INTRODUCCIÓN**

La descentralización según Secretaria de Descentralización (2018) constituye una de las reformas más importantes que se ha emprendido en el Perú en los últimos años, sus objetivos están orientados al desarrollo integral del país, a disminuir y erradicar las brechas asociadas a las desigualdades y a incentivar y promover el desarrollo equitativo de sus diversos territorios y sobre todo a generar territorios más competitivos.

Lima es una importante metrópoli que concentra a más de 9 millones de habitantes según INEI (2014), que representan aproximadamente el 30% de la población nacional, en cuyo territorio antes de la reforma descentralista, se asentaba casi todo el poder económico y político propio de un centralismo que constituía en gran parte el modelo de gestión del país, por lo que se hacía muy necesario crear nuevas estructuras en el Estado capaces de crear valor público, para mejorar las condiciones de vida de todos los peruanos, acercando al Estado a las grandes mayorías del país, revertiendo el tradicional modelo

centralista por un modelo descentralista, buscando implementar un desarrollo armónico, sostenible e integral en todo el territorio patrio, en beneficio de las grandes mayorías.

Teniendo en consideración que la descentralización es un proceso técnico-político, en Lima Metropolitana, se crea el Régimen Especial, dada su condición de capital de la República (Tribunal Constitucional del Perú, 2015, p.73), en el que en adición a sus funciones de gobierno local se le incorpora las funciones de gobierno regional, en tal sentido, cuando las normas hacen referencia a los gobiernos regionales también le alcanza a la Municipalidad de Lima, dada esa condición de Régimen Especial.

Han pasado 16 años, desde el inicio de la reforma constitucional que incorpora el capítulo de la descentralización en la Constitución Política del Perú, por lo que es necesario dar una mirada al proceso, a fin de determinar el impacto que ha generado en toda la sociedad, teniendo en consideración que a la fecha se encuentra prácticamente detenida.

## **1. REVISIÓN TEÓRICA**

La figura política social de la descentralización según Rangel (2018) ha sido definida “como la delegación del poder del control a los niveles inferiores en las organizaciones” (p.23).

En ese mismo sentido Asela (2015) al referirse al proceso de descentralización, indica que este “cuenta con una gran ventaja para los entes subnacionales, ya que como lo mencionamos anteriormente otorga autonomía administrativa y fiscal. Esto puede permitir a los órganos territoriales actuar con mayor prontitud y eficiencia ante las dificultades y requerimientos que se generan en sus territorios” (p.67).

Por tales consideraciones coincidimos con lo expresado por Rangel (2018) respecto a que la Descentralización es sin lugar a dudas una de las reformas más importantes que se han planteado los Estados para hacer de sus administraciones más efectivas, teniendo al ciudadano como el eje central de esta reforma, para que de esta manera estos tengan participación y acceso a los poderes públicos, con posibilidades de decidir en los asuntos públicos locales y para dar paso al uso y aplicación de modelos gerenciales exitosos en la administración pública.

## **1.1 La descentralización como Reforma del Estado**

Según la Secretaria de Descentralización (2018), la descentralización en el Perú es una de las principales políticas de Estado y claramente es una de las más importantes reformas estructurales del país, gestado por el gobierno del presidente Alejandro Toledo en el año 2002. La descentralización es una nueva manera de organización, la misma que emana de la Constitución Política del Perú, que establece la capacidad de decisión y autonomía en aspectos económicos, políticos y administrativos a los 25 gobiernos regionales del país, teniendo como objetivo primordial el desarrollo integral de las circunscripciones territoriales del país. La manera en que la descentralización efectivizará el desarrollo del país, está dada por la separación de poderes, transferencia de competencias y funciones, manteniendo el equilibrio del ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, a fin de preservar mejores condiciones de la población. Asimismo, La Descentralización considera dos procesos principales: la unidad e integración de los pueblos del Perú en regiones y la transferencia de funciones y programas desde el gobierno central a los gobiernos regionales y locales.

## **1.2. Bases de la Descentralización en el Perú**

La Constitución Política del Perú reconoce que la descentralización es necesaria para propiciar el desarrollo del país. Entre los principales conceptos estableció que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del estado” (Art. 1); asimismo indica, que “el Estado es uno e indivisible, su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes” (Presidencia de la República del Perú, 2018)

En ese mismo sentido el Artículo 188° de la Constitución Peruana, establece que la descentralización es una manera de organización democrática y representa una política permanente del Estado Peruano, de carácter obligatorio; mientras que el Artículo 189° indica que el territorio del país está conformado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyos territorios se forma y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, preservando en todo momento la unidad e integridad del Estado y de la Nación (Presidencia de la República del Perú, 2018).

La reforma Descentralista, no obstante, recién se inicia el 07 de marzo del año 2002 según Dulanto (2017), cuando el Congreso de la República aprueba la Ley N° 27680 referido a reformar la Constitución Política del Perú, Luego, las orientaciones básicas de la reforma conllevaron a emitir un conjunto de normas, las mismas que se emitieron entre marzo del año 2002 y mayo del 2003. Ley 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización” modifica la Constitución Política del Perú. Introduciendo en el nuevo texto que la descentralización constituye una manera de organización del Estado peruano basado en la democracia, la misma que se proyecta a ser una política permanente y sostenida del Estado, este proceso constituye obligatoriedad para todos los niveles de gobierno, y tiene como finalidad buscar un desarrollo integral y sostenido del país. Asimismo, este proceso está diseñado para ser realizado por etapas, de manera ordenada y progresiva de acuerdo a ciertos criterios orientados a una correcta transferencia de recursos y competencias del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales. Habiéndose establecido el nuevo marco constitucional se desarrolló el marco legal y un nuevo ordenamiento jurídico que en la actualidad regula la descentralización, para el cumplimiento de lo establecido se emitieron nueve leyes en las cuales se establecen las competencias de cada uno de los niveles del gobierno.

#### **1.4.5 El Modelo de gestión en Lima Metropolitana**

El modelo de gestión de Lima metropolitana se caracteriza por ser centralista, un centralismo que ha venido generando serios desequilibrios en la ciudad capital y los departamentos, en donde las regiones son subordinados de un bloque que domina desde la capital. Lima presenta una estructura social con profundos desequilibrios sociales.

Según Miranda (2015) pretendemos cambiar este modelo centralista por otro que refleje a un Estado unitario, descentralista, cercano a la población, pero actuamos centralizadamente, dado que el centralismo y la concentración siguen fortaleciendo a Lima, porque la estrategia de la descentralización sigue siendo un engaño, un sueño, una aspiración de la sociedad no solo por la lógica económica de Lima, sino fundamentalmente por la fragilidad y debilidad institucional reflejada en la crisis de legitimidad de los partidos políticos y de los principales poderes del Estado como son el Congreso de la República y el Poder Judicial.

Las decisiones políticas en Lima se adoptan desde las esferas del gobierno central. A pesar de haber transcurrido 16 años desde el inicio de la reforma descentralista en el Perú, aún seguimos manteniendo en mucho de los casos este modelo, Lima aun concentra más del cincuenta por ciento de los servicios gubernamentales. La capital de la república Según, Economía Verde (2019) concentra al 36 % de la población nacional, el 40% del PBI nacional y emplea el 30% de la fuerza laboral, asimismo concentra el poder político y económico.

#### **1.4.6 El Régimen Especial de Lima Metropolitana**

Municipalidad de Lima (2019) en su portal institucional nos indica que la Municipalidad Metropolitana de Lima es considerada como un Régimen Especial al menos desde la Constitución de 1979, posteriormente la Ley Orgánica de Municipalidades le concede mayores competencias, propias de un régimen superior al régimen municipal provincial típico. La Constitución de 1993, tampoco resuelve lo específico del Régimen Especial de Lima Metropolitana, pues la incorporación a otras capitales de provincia que presentan rango metropolitano, así como del Callao y municipios de frontera, lo cual, considera que solo aumenta la confusión. El Artículo 196º de la Constitución Política del Perú , establece que Lima Metropolitana en su condición de capital de la república no forma parte de ninguna región. Se le atribuye régimen especial en las normas descentralizadoras y en la Ley Orgánica de Municipalidades, ejerciendo su competencia dentro del ámbito de Lima Metropolitana.

En ese mismo sentido el Art. 33º de la Ley 27783 Ley de Bases de la Descentralización, establece el Régimen especial para Lima Metropolitana, en el ámbito de la Provincia de Lima, todas las competencias y funciones que le son reconocidas al Gobierno Regional, serán transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Asimismo, la citada norma indica que cuando la legislación peruana se refiera a los gobiernos regionales, se entenderá también que se refiere a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Del mismo modo, el Art. 65º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, establece que Lima Metropolitana en su condición de capital de la República no forma parte de ninguna región y que sus funciones y competencias correspondientes al Gobierno Regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Esta misma norma determina la estructura funcional de la Municipalidad de Lima para el ejercicio de las funciones transferidas, la misma que estará compuesta de la siguiente manera: a) El

Concejo Metropolitano de Lima, instancia al que le corresponde asumir funciones y competencias de Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador, compuesta por el Alcalde y los Regidores elegidos democráticamente en marco de la legislación del Jurado Nacional de Elecciones; b) La Alcaldía de Lima, instancia ejecutiva de este Régimen Especial, al que le corresponde las funciones de Gobernador Regional; c) La Asamblea Metropolitana de Lima, que es un órgano consultivo y de coordinación, que asume las funciones de Consejo de Coordinación Regional en marco a la normatividad vigente.

El proceso de descentralización en Lima Metropolitana, según Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima constituye un pliego presupuestal cuyo titular es el Alcalde Metropolitano, asimismo determina que las competencias, funciones, recursos e inversiones, que forman parte del proceso de transferencia de los sectores al Pliego Gobierno Regional de la Municipalidad Metropolitana de Lima, se canalizarán a través de la conformación de una Comisión Bipartita de Transferencia, la misma que será integrada por representantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima y representantes del Consejo Nacional de la Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, la citada norma (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales) en su segundo capítulo, (artículos 70º a 71º) considera la creación de los Comités de Coordinación Interregional, los mismos que se constituyen como instancias intergubernamentales de connotación regional cuyo fin es la coordinación y planificación de las inversiones y los servicios públicos interregionales entre el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad de Lima. El Artículo 71º indica que en el caso de regiones colindantes donde existe continuidad, necesariamente deberán ser gestionados adecuadamente por regímenes de gestión común todos los servicios públicos de carácter regional, bajo los criterios de proporcionalidad en la demanda de esos servicios.

### **1.2.5 Transferencia de competencias Sectoriales**

Según Contraloría General de la República (2014) La transferencia de las competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales representa uno de los aspectos más saltantes del proceso de descentralización del país. Esta etapa consiste en trasladar las competencias, funciones y responsabilidades desde el Gobierno Nacional, representado por sus sectores o ministerios, hacia los Gobiernos subnacionales, entendido por estos como gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Cuando se culmina el proceso de transferencia de las

competencias, los gobiernos regionales o locales ejercerán dichas funciones y competencias orientándolas a las necesidades de su población y buscando en todo momento el desarrollo de sus territorios y el bienestar de su población. Es en ese marco que la Ley de Bases de la Descentralización establece que el proceso de la transferencia de competencias, funciones y responsabilidades a los Gobiernos subnacionales se efectuará gradualmente de siguiendo ciertos criterios que deben guiar el proceso, siendo dichos criterios los siguientes: i) *Subsidiariedad*: está referida a que la instancia de gobierno más próximo a la ciudadanía es la responsable para sumir la competencia o función. Asimismo, no es posible que se desconozca las competencias asignadas para cada nivel de gobierno, por tanto, ningún gobierno puede asumir competencias que correspondan a otro nivel de gobierno, ii) *Selectividad y proporcionalidad*: La capacidad efectiva de gestión de los gobiernos subnacionales debe de ser el referente principal para la transferencia de competencias, ii) *Provisión*: Los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos que se encuentran estrechamente vinculados al servicio materia de la transferencia constituyen condiciones necesarias para la Efectivización de la transferencia o delegación de competencias, con la finalidad de garantizar su sostenibilidad, iii) *Concurrencia*: Para ejercer las competencias compartidas, la actuación de cada nivel de gobierno será oportuna y eficiente, cumpliendo cabalmente lo encomendado, y con respeto a los demás niveles de gobierno.

Ahora, en el contexto que venimos describiendo, nos enfrentamos a un nuevo escenario, en el que necesariamente deberán coexistir los tres niveles de gobierno, por lo tanto, también hay que asumir que estos niveles de gobierno tendrán que asumir competencias, las mismas que deberán ser asumidas solo por un nivel de gobierno, en algunos casos por dos niveles de gobierno o en alguno de los casos por los tres. En ese sentido, la Ley de Bases de la descentralización, nos brinda la definición de cada una de estas competencias: i) *Competencias Exclusivas*: Son aquellas competencias que corresponden de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno. Podemos citar como ejemplo las competencias exclusivas que ejerce el gobierno nacional en materia de defensa nacional, competencia que no podría ser ejercido por ningún otro nivel de gobierno, ii) *Competencias Compartidas*: Son aquellas competencias que son ejercidas por dos o más niveles de gobierno, en este tipo de competencias debe estar claramente precisados la responsabilidad y la función específica que cada nivel de gobierno debe de asumir, por ejemplo, los competencias en salud y educación con competencias compartidas por los



tres niveles de gobierno, iii) *Delegables*: Aquellas competencias que un determinado nivel de gobierno delega a otro gobierno de distinto nivel. Un ejemplo podría ser la delegación de funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima a una municipalidad distrital, referido a la construcción de vías comprendidas dentro de vías de competencia exclusiva de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

## **2. MATERIAL Y MÉTODOS**

### **2.1 Enfoque de la Investigación**

Hernandez, Fernandez, y Baptista (2014) manifiestan que en la línea del tiempo de la ciencia observamos que han existido diversas corrientes de pensamiento como es el caso del emperismo, el positivismo, el materialismo dialéctico, el estructuralismo, la fenomenología; asimismo también se han presentado diferentes marcos interpretativos, como es el caso del realismo y el constructivismo, los mismos que han dado origen a diferentes caminos para la búsqueda del conocimiento. Pero a partir del siglo pasado tales corrientes se polarizaron en dos enfoques de la investigación: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo.

El abordaje metodológico de la presente investigación estuvo sustentado en el enfoque cualitativo, al respecto Esterberg, citado por Hernández, et.al (2014) nos da luces respecto a este enfoque, explicándonos que en este tipo de enfoque el investigador analiza los hechos y como consecuencia de ello desarrolla una teoría coherente con la realidad que observa, por lo que se puede afirmar que el pilar fundamental de un estudio cualitativo radica en la lógica y el proceso inductivo, que analizan la situación observable desde lo particular a lo general, generando consecuentemente las perspectivas teóricas.

### **2.2 Método de la Investigación**

Se utilizó como método de investigación, el método analítico. Al respecto, Abreu (2015) al referirse al método analítico de la investigación, manifiesta que “A partir del conocimiento general de una realidad realiza la distinción, conocimiento y clasificación de los distintos elementos esenciales que forman parte de ella y de las interrelaciones que sostienen entre sí. Se fundamenta en la premisa de que a partir del todo absoluto se puede conocer y explicar las características de cada una de sus partes y de las relaciones entre ellas” (p.209).

### **2.3 Diseño**

El diseño planteado corresponde a un diseño fenomenológico, amparados en Hernández, et.al. (2014) que nos ilustra respecto a estos diseños, indicándonos que los “diseños fenomenológicos su propósito principal es explorar, describir y comprender las experiencias de las personas con respecto a un fenómeno y descubrir los elementos en común de tales vivencias (p. 358);

### **2.4. Características de sujetos**

Los informantes clave de la investigación estuvieron representados por dos funcionarios del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana vinculadas a los procesos de descentralización y dos representantes de la sociedad civil, quienes han apoyado y acompañado al proceso de descentralización de Lima Metropolitana desde sus respectivos espacios.

## **3. ANALISIS DE LOS RESULTADOS**

La investigación consideró la información proporcionada por cada uno de las unidades de análisis, es decir por cada informante clave, realizado a través de la entrevista. Del mismo modo se consideró la triangulación a través de la integración de categorías y la opinión vertida por cada uno de los expertos consultados.

Uno de los aspectos más relevantes de la investigación radica en la experiencia de los informantes, teniendo en consideración que ellos vienen ab abordando este proceso de la descentralización de Lima Metropolitana desde hace muchos años, en el caso de los funcionarios del Programa de Gobierno Regional forman parte del pul de profesionales involucrados en el proceso, y respecto a los actores de la sociedad civil, ellos han venido acompañando al proceso desde sus inicios, razón por el cual la experiencia y el conocimiento sobra la temática abordada es muy rica.

1. En la Municipalidad de Lima Se ha logrado la transferencia de 32 funciones regionales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Las primeras 18 funciones regionales que el gobierno central transfirió a la MML se efectuaron entre julio y noviembre del 2011. Así, la función de Saneamiento físico-legal de la propiedad agraria (COFOPRI), se dio a través de la Resolución Ministerial N° 161-2011-VIVIENDA, del

26 de julio de 2011. Las 14 funciones sectoriales en materia de desarrollo social e igualdad de oportunidades y en materia de población, fueron transferidas mediante Resolución Ministerial N° 362-2011-MIMDES, el 11 de octubre de 2011. Además, las 3 funciones en materia de Defensa Civil se transfirieron con Resolución Ministerial N° 293-2011-PCM, del 11 de noviembre de 2011.

2. Se percibe que hay lentitud y demoras el proceso, pero al mismo tiempo existen también retrocesos. En ese sentido, el balance del incumplimiento del gobierno nacional respecto a la transferencia de funciones del gobierno nacional a la Municipalidad de Lima es una agenda pendiente de varios años con 153 funciones pendientes que representan aproximadamente 83% del total de funciones a transferir.
3. La redistribución del ingreso en este proceso descentralizador peruano, está asociado a la descentralización fiscal, al respecto diremos que si bien es cierto que el marco legislativo viene garantizando que en nuestro país se estén dando las bases para un adecuado proceso de descentralización fiscal, con la emisión de la Ley del Canon en el 2001, así como la dación de la Ley de Bases de la Descentralización, en el año 2002, y posteriormente la creación de diversos fondos para financiar a los gobiernos regionales y locales en el Perú, pero, no todo es color de rosa, lo cierto es que en Lima Metropolitana en marco a la descentralización fiscal debe adquirir autonomía financiera para cumplir con sus obligaciones, a través de la adecuada asignación de los recursos de parte del Gobierno Nacional, pero lo cierto es que este proceso de transferencia se encuentra prácticamente paralizado, lo que conlleva a que el Gobierno Central sigue manejando los recursos que debieran transferirse a la Municipalidad de Lima para de esta manera hacer una correcta redistribución de estos ingresos a razón de solucionar las reales necesidades de la población, pero lamentablemente a la fecha gran parte de las transferencias solo involucra obligaciones, mas no recursos presupuestales, con las que se daría un mejor uso, dado que el manejo de estos recursos serían más concertados con la población.
4. El desarrollo económico está asociado a desarrollar territorios competitivos, escenarios en el que el bienestar y desarrollo sea percibido por todos sus actores territoriales, es constituir un territorio atractivo para la inversión privada, bajo la premisa que el sector privado es la locomotora del desarrollo, pero no obstante se debe establecer alianzas

con el Estado para procurar condiciones adecuadas para que estos se desarrollan y consiguientemente pueda dinamizarse la economía local. En Lima Metropolitana existe déficit del estado en la prestación de servicios, como por ejemplo de vivienda, la misma que actualmente viene siendo asumido por el sector privado, generándose un boom inmobiliario, generando una plusvalía urbana, la misma que debe de legislarse a fin de canalizarlas en bien de la sociedad de Lima Metropolitana. Asimismo existen brechas muy grandes en infraestructura urbana, educación, salud, y otros, los mismos que están siendo asumidos por el sector privado pero a un costo social relativamente alto para los ciudadanos de Lima Metropolitana.

5. Las instancias de participación ciudadana que prevé el marco legislativo en el proceso descentralizador peruano son i). Los Consejos Regionales de Coordinación, Los Presupuestos Participativos de Lima, y la Elaboración de los Planes Regionales y Locales de Concertación. Respecto a los Consejos Regionales de Coordinación, esta está representada en el caso de Lima Metropolitana por la Asamblea Metropolitana de Lima, que representa una instancia de consulta, cuyo titular es el Alcalde de Lima y está compuesto por los 42 Alcaldes de los diferentes distritos de Lima Metropolitana y 19 representantes de la sociedad civil, designados y elegidos democráticamente para este fin.

## **CONCLUSIONES**

1. El proceso de descentralización del Estado a la Municipalidad Metropolitana de Lima, a pesar de ser una reforma muy esperada, es un proceso inconcluso, y un tanto incomprendido que se encuentra a la fecha prácticamente detenido, ello por la falta de voluntad político tanto del gobierno nacional como de la Municipalidad de Lima
2. El proceso de descentralización actualmente con más de quince años de desarrollo no ha llegado a su culminación, la transferencia de funciones sectoriales de los diferentes sectores del gobierno nacional a la Municipalidad Metropolitana de Lima apenas alcanza el 17% del total de funciones por transferir, habiéndose efectivizado la transferencia de 32 funciones, quedando a la fecha por transferir 153 funciones.
3. El proceso de descentralización en Lima Metropolitana, no ha tomado en consideración su condición de Régimen Especial, ni mucho menos el hecho de ser la capital de la república, la redistribución del ingreso como consecuencia del proceso descentralizador es prácticamente nulo.

4. La conexión entre la descentralización y el desarrollo económico y la reducción de la pobreza en Lima Metropolitana es débil, especialmente en términos cuantitativos, ello basado en la experiencia de otras regiones que para la utilización eficiente de sus recursos, los niveles de coordinación entre los principales actores del territorio ha sido muy singular, que permitió un adecuado uso de los recursos, en beneficio del propio territorio, punto bastante ausente en el caso de Lima Metropolitana
5. La participación ciudadana en el marco del proceso de descentralización en Lima Metropolitana es el eje central de la reforma, en el caso de Lima Metropolitana, los mecanismos de participación ciudadana están dados a través del Presupuesto Participativo, La Asamblea Metropolitana de Lima, Plan de Desarrollo Concertado de Lima, la Vigilancia y Control Ciudadana de los Asuntos Públicos, entre otros, pero no obstante en los últimos años, los niveles de coordinación metropolitana con la sociedad civil se ha debilitado significativamente.

## Anexo 02

### MATRIZ DE CATEGORIZACIÓN APRIORISTICA

#### Eje Temático: Descentralización

Secretaría de Descentralización (2011) define a la descentralización de la siguiente manera:

La descentralización es un proceso político-técnico que forma parte de la reforma del Estado peruano y está orientado a alcanzar un buen gobierno, es decir, un gobierno efectivo, eficiente y al servicio de la ciudadanía. Este proceso tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país en beneficio de la población (p. 9)

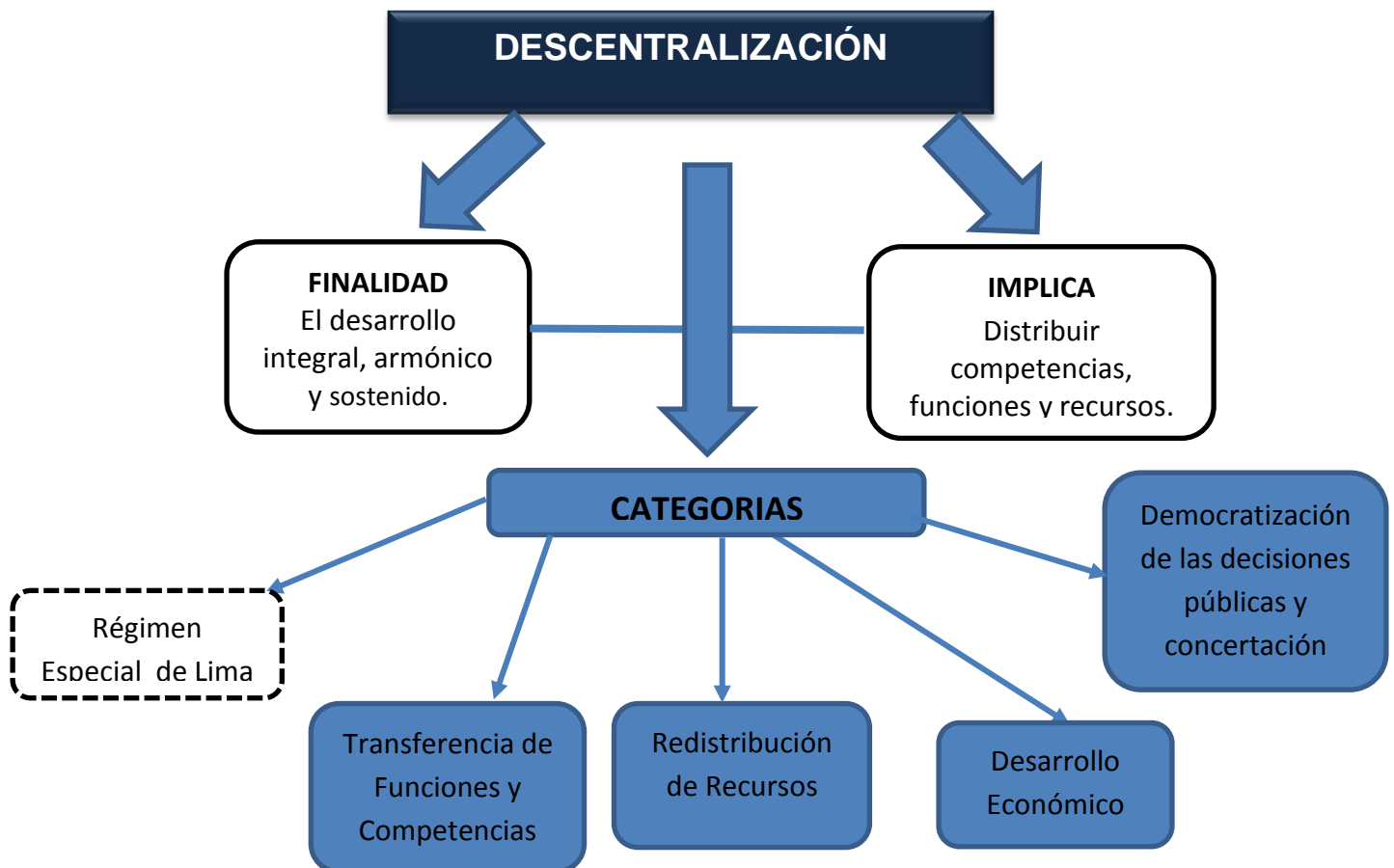


Figura 1: Categorías de la descentralización tomado de Secretaría de Descentralización(2011).

## **Definición de Categorías Apriorísticas:**

## **Transferencia de Funciones y Competencias:**

Supone la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales, provinciales y distritales para reestructurar el reparto de competencias estatales, con el objetivo de permitir a la población el acceso a la toma de decisiones y la gestión de los bienes y servicios que presta el Estado (Secretaría de Descentralización 2011, p.9)

## **Redistribución de Ingresos**

Se refiere a la autonomía financiera que deben alcanzar los gobiernos descentralizados para cumplir con sus responsabilidades, a través de la asignación de lo recaudado por determinados tributos en su zona y definiendo un sistema de transferencias intergubernamentales para complementar lo que recauden, en especial en las zonas pobres y de bajo desarrollo. La descentralización conllevará a fomentar la justicia social, minimizando la desigualdad y el desequilibrio en el seno de una comunidad (Secretaría de Descentralización 2011, p.10).

## **Desarrollo Económico:**

La descentralización se orienta a favorecer el desarrollo económico en los distintos territorios, lo cual requiere que el Estado –y en especial los gobiernos regionales- establezcan condiciones favorables para la iniciativa privada y que los empresarios apuesten a dar valor a las potencialidades de los distintos departamentos y localidades (Secretaría de Descentralización 2011, p.10).

## **Democratización de las decisiones públicas y Concertación**

Se trata de fortalecer el proceso de descentralización a través de la participación de la ciudadanía en la planificación de su desarrollo (plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo), y en la vigilancia de sus autoridades, mediante prácticas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas (PCM 2011, p.10).



## Matriz de Categorización

Eje Temático	Categorías	Categorías Emergentes	Sub categorías	Preguntas Orientadoras	Técnica
<b>Descentralización</b>	Transferencia de Funciones y Competencias.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencias</li> <li>• Responsabilidades</li> <li>• Funciones.</li> <li>• Recursos</li> </ul>	¿La cantidad de funciones transferidas a Lima Metropolitana, representa un adecuado nivel de descentralización?	Entrevista No Estructurado
		Régimen Especial de L.M.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencias</li> <li>• Funciones</li> <li>• Autonomía</li> </ul>	¿El Régimen Especial de Lima Metropolitana constituye un adecuado modelo de gestión descentralizador?	Entrevista No Estructurado
	Redistribución de Recursos		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía Financiera</li> <li>• Cumplimiento de Responsabilidades</li> <li>• Transferencia intergubernamental</li> <li>• Desigualdad y Desequilibrio.</li> </ul>	¿En qué medida el Régimen Especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización del Estado, ha permitido una adecuada redistribución de recursos?	Entrevista No Estructurado
	Desarrollo Económico		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potencialidades de los territorios</li> <li>• Iniciativas Privadas</li> <li>• Desarrollo Humano</li> </ul>	¿La descentralización económica del proceso de descentralización en Lima Metropolitana contribuye y fomenta el desarrollo económico de Lima Metropolitana?	Entrevista No Estructurado
	Democratización de las decisiones públicas y concertación		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación Ciudadana</li> <li>• Planificación del Desarrollo</li> <li>• Presupuesto Participativo</li> <li>• Vigilancia Ciudadana</li> <li>• Políticas Públicas de Transparencia</li> <li>• Mecanismos de Rendición de cuentas</li> </ul>	¿La democratización de las decisiones públicas, ha aperturado la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos?	Entrevista No Estructurado

## **Anexo 03 – instrumento de Investigación**

### **Guía de Entrevista**

**Técnica** : Entrevista  
**Tipo** : Semi Estructurada

#### **Datos generales:**

Nombre completo \_\_\_\_\_

Edad \_\_\_\_\_ Sexo \_\_\_\_\_

#### **Objetivos:**

La presente entrevista tiene por objetivo identificar la opinión de los expertos respecto a los procesos de descentralización implementadas en nuestro país, específicamente en la Región Lima Metropolitana.

#### **Categoría: Transferencia de Responsabilidades y Gestión Descentralizada.**

1. ¿Cómo describiría el proceso de descentralización que se viene implementando en nuestro país y en Lima Metropolitana?
2. ¿Podría Explicarnos en que consiste el Régimen Especial para Lima Metropolitana?
3. ¿Cuál es el balance respecto a la transferencia de funciones en Lima Metropolitana?

#### **Categoría: Redistribución del Ingreso**

4. ¿Una de las características fundamentales de todo proceso de descentralización es la autonomía financiera de las regiones, esta situación se da en Lima?
5. ¿Cómo está la redistribución del Ingreso en Lima Metropolitana?

**Categoría: Descentralización Económica**

6. ¿El actual proceso de descentralización fomenta el desarrollo económico? Y ¿son propicias las condiciones para promover las iniciativas privadas en Lima Metropolitana?

**Categoría: Democratización de las decisiones públicas y concertación**

7. ¿Cómo va el tema de la democratización de las decisiones públicas, la concertación, la Participación Ciudadana? ¿Ha aperturado en la ciudadanía esta descentralización?

## Anexo 04

### Mapa de Informantes Clave

Ámbito	Organización/institución	Informante Clave	Visión que aporta
Estado Gobierno Regional	Municipalidad Metropolitana de Lima	Funcionario de la Subgerencia Regional de Descentralización	Visión desde el mundo político subnacional respecto al proceso, teniendo en consideración su rol como entidad receptora de funciones de parte del Gobierno Central.
Estado Gobierno Regional	Gobierno Regional de Lima Metropolitana	Técnico del área de acreditaciones y transferencias del PGRLM.	Visión de un experto técnico actor presencial de las políticas de descentralización.
Sociedad Civil	ONG Alternativa	Miembro del Consejo Directivo	Experto Técnico que tiene una visión desde una organización internacional, habiendo cumplido funciones de acompañamiento en el actual proceso de descentralización.
Sociedad Civil	Académica	Especialista	Visión desde la sociedad civil de Lima Metropolitana

## Anexo 05

### Análisis de Entrevistas

#### MATRIZ DE ENTREVISTAS - RESULTADOS

Pregunta	Sujeto 1	Sujeto 2	Sujeto 3	Sujeto 4	Convergencias	Divergencias	Interpretación
1. ¿Cómo describiría el proceso de descentralización que se viene implementando en nuestro país y en Lima Metropolitana?	<p>“...Es una de las reformas políticas más importantes del país que se inicia en el 2001 con mucha expectativa para las regiones fundamentalmente y para los gobiernos locales sin embargo hoy se encuentra prácticamente paralizada”</p> <p>“En el caso de Lima Metropolitana, considero que es el más atrasado, porque si bien las competencias, las 185 competencias que han sido transferidas a los gobiernos regionales, en el caso de Lima no llegan ni a 40 y por lo tanto ha sido una de las más débiles del proceso”.</p> <p>“Se constituye el Régimen Especial de</p>	<p>Para mí el modelo de la descentralización, es un modelo adecuado para lo que es nuestro país, el Perú, por qué cuando se inició el proceso en el año dos mil dos se dieron las normas de una forma adecuada una ley de bases Descentralización, se crearon las leyes orgánicas en las cuales distribuían las funciones y las competencias para los niveles de gobierno, sin embargo tardó mucho la ley orgánica del poder ejecutivo, esta fue dada después de casi seis o siete años</p> <p>“El proceso de descentralización actualmente con más de quince años de desarrollo no ha llegado a una culminación, en especial porque lima metropolitana que es la ciudad capital de la república aún no ha</p>	<p>“La descentralización en el Perú es una de las más importantes reformas que el estado peruano ha emprendido en los últimos años, que tiene por finalidad la búsqueda del desarrollo integral, armónico y sostenible del país, beneficiando a millones de peruanos”.</p>	<p>“El proceso de descentralización del Estado a la Municipalidad Metropolitana de Lima, a pesar de ser una reforma muy esperada, es un proceso inconcluso, y un tanto incomprendido que se encuentra a la fecha prácticamente detenido, ello por la falta de voluntad política tanto del gobierno nacional como de la Municipalidad de Lima”.</p> <p>“...Hoy después de más de 16 años podemos advertir que es un proceso inconcluso, dado que a la fecha se encuentran funciones pendientes de transferir a los gobiernos</p>	<p>Existe convergencia entre los entrevistados respecto a la percepción del proceso de la descentralización, tanto en el país como en Lima Metropolitana.</p>	<p>No se han evidenciado divergencias respecto a esta pregunta de parte de los entrevistados</p>	<p>Los entrevistados son personalidades técnicos, académicos que han participado de manera directa o indirecta en los procesos de descentralización que se viene implementando en el país, en ese sentido se observa que poseen un perfecto conocimiento del tema, respecto a la primera interrogante planteada, todos ellos coinciden que la descentralización constituye una de las más importantes reformas que el Estado Peruano ha emprendido, el mismo que en el tiempo ha constituido una espera significativa principalmente de parte de los gobiernos subnacionales. Lamentablemente, en ello también convergen, es un</p>

	Lima Metropolitana, bajo el precepto de que la capital de la república no avizorándose en este análisis su condición de “metrópoli”, la misma que hasta la fecha no es reglamentada, a pesar que la <b>Ley 27972 Art. 157º</b> establece como funciones del Consejo Metropolitano la Elaboración de los Estatutos de la ciudad, hasta la fecha no se ha cumplido con este mandato”.	llegado ni siquiera a un cincuenta por ciento del proceso de transferencia de competencias y funciones”.		regionales, pero lo que llama profundamente la atención es el caso de Lima Metropolitana, cuyo proceso de transferencia de funciones y competencias de parte del gobierno nacional apenas alcanza aproximadamente el 17%.			proceso inconcluso y en el caso de Lima Metropolitana prácticamente paralizada.
2.¿Podría Explicarnos en que consiste el Régimen Especial para Lima Metropolitana?	“...El Régimen Especial significaba que en la Ley de descentralización y hasta en la misma Constitución Política se debiera considerar a Lima no solamente como municipalidad, sino una municipalidad especial al inicio, pero después incluso el debate se extendió a que ni siquiera como municipalidad especial debía necesitar Lima para resolver sus grandes problemas sino como un Régimen	...”El régimen especial del cual habla la ley de bases de descentralización, la ley orgánica de gobiernos regionales y la misma ley orgánica de municipalidades determina que es la Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad de un órgano de gobierno local quién se va a encargar de las funciones y competencias regionales o sea no va a dejar de	“Actualmente, el Régimen Especial local y regional se viene gestando con la decisión política de incorporar a la Municipalidad Metropolitana de Lima al proceso de descentralización del país. Uno de los mecanismos para esta incorporación a la descentralización es mediante la transferencia de funciones de los ministerios a la	“La Municipalidad Metropolitana de Lima está dotada de un Régimen Especial que le otorga facultades y competencias de Gobierno Regional en la jurisdicción de la Provincia de Lima”.	Existe convergencia entre los entrevistados respecto a sus percepciones referido al Régimen Especial de Lima Metropolitana.	No se han evidenciado divergencias respecto a esta pregunta de parte de los entrevistas	El Régimen Especial de Lima Metropolitana según los entrevistados constituye una prerrogativa constitucional, la misma que se encuentra contemplada en toda la legislación base de la descentralización peruana, el Régimen Especial le otorga a la Municipalidad de Lima facultades y competencias de Gobierno Regional, teniendo en cuenta

	<p>Especial que no era ni municipalidad ni región, pero al final la misma descentralización iniciada en el 2001 aprueba el régimen Especial de Lima como una Municipalidad Metropolitana con competencias regionales”</p>	<p>ser una municipalidad, es una municipalidad provincial con todas sus atribuciones como gobierno local pero va también ejercer funciones de gobierno regional”</p>	<p>Municipalidad Metropolitana de Lima, funciones que ya se transfirieron a los demás gobiernos regionales, así como la participación en instancias interinstitucionales, intergubernamentales, asociaciones y procesos mancomunados”</p>				<p>que Lima Metropolitana no integra ninguna región, pero asume funciones como si fuera uno más. En ese sentido, el Alcalde Metropolitano también asumen funciones de Gobernador Metropolitano.</p>
<p>3.¿Cuál es el balance respecto a la transferencia de funciones en Lima Metropolitana?</p>	<p>Es el más atrasado, porque si bien las competencias, las 185 competencias que han sido transferidas a los gobiernos regionales, en el caso de Lima no llegan ni a 40 y por lo tanto ha sido una de las más débiles del proceso.</p>	<p>Se ha logrado transferir un total de 32 funciones, 32 de 185 que representaban un poquito más del 17%. Ahora el tema es por qué, porque hay una diferencia abismal entre de Lima Metropolitana y los demás Gobiernos Regionales, en el entendido de que los demás Gobiernos Regionales tienen ya casi al 95 al 97% de transferencias, faltando 2, 3 o 5 a lo mucho en alguno de ellos.</p> <p>Es bastante importante, lo que está sucediendo en Lima Metropolitana es que en un primer momento se dieron en el año 2007 toda la</p>	<p>Respecto al balance de los procesos de transferencia a la MML podemos indicar que desde el año 2011 a la fecha se han transferido 32 funciones regionales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</p> <p>En el caso de Lima bastante relegado, imposibilita que la MML tenga autonomía Económica Financiera, dado que alrededor de 153 funciones aún están siendo manejados por</p>	<p>Respecto al balance de los procesos de transferencia a la MML podemos indicar que desde el año 2011 a la fecha se han transferido 32 funciones regionales</p> <p>Son 32 funciones que representan apenas el 17% que el Gobierno Nacional ha transferido a la Municipalidad Metropolitana de Lima, quedando pendiente a la fecha alrededor de 155 funciones por transferir</p>	<p>Los cuatro entrevistados convergen en cuanto a su opinión respecto al proceso de transferencia en Lima Metropolitana, que lo catalogan como el más atrasado del país.</p>	<p>No se han evidenciado divergencias respecto a esta pregunta de parte de los entrevistados</p>	<p>El aporte de los entrevistados respecto al balance de los procesos de transferencia de funciones en Lima Metropolitana es considerado como el más débil y atrasado del proceso. Son 185 funciones a ser transferidos a la Municipalidad de Lima, de los cuales 16 años después del inicio del proceso solamente se ha logrado efectivizar 32 funciones, que representan apenas el 17% del total de funciones por transferir. Asimismo, los entrevistados también evidencian</p>

		creación de normas específicas tomando en consideración que las transferencias en Lima Metropolitana parten desde la comisión bipartita de transferencia que está establecida en el artículo 69° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, este artículo 69° es el que determina en cierta forma que la existencia de una comisión bipartita que es la encargada de articular y de gestionar las transferencias a Lima Metropolitana	los sectores				que en el resto del país el proceso de transferencia se encuentra entre el 95 al 97% de avance, notándose una debilidad marcada en Lima Metropolitana.
4.Una de las características fundamentales de todo proceso de descentralización es la autonomía financiera de las regiones, esta situación se da en Lima?	En Lima Metropolitana se da un hecho sugeneris, en el sentido que el Presupuesto per cápita de Lima no pasa de sesenta soles por habitante, en este caso anual, mientras que otras regiones mucho más pequeñas y con menos población tienen un presupuesto per cápita anual por habitante que pasa de dos mil a tres mil soles, esa comparación ya nos dice mucho que Lima Metropolitana no puede resolver sus problemas con tan	En lo que corresponde si en Lima Metropolitana podríamos estar hablando sólo de aquellas funciones que han sido transferidas si hablamos de una autonomía financiera a nivel regional, esto por el hecho de que el presupuesto para Lima que recién estaría siendo catalogado como presupuesto de la Municipalidad una vez que culmine el proceso de transferencia, en ese sentido si se podría decir que ha habido una	Podemos afirmar que dado al nivel de avance de las transferencias de funciones, en el caso de Lima bastante relegado, imposibilita que la MML tenga autonomía Económica Financiera, dado que alrededor de 153 funciones aún están siendo manejados por los sectores, quienes toman decisiones respecto al aspecto financiero de cada uno de las materias. Por tanto a		Los entrevistados convergen en cuanto a su opinión respecto a la autonomía financiera en Lima Metropolitana, a excepción del sujeto 4 que no opina al respecto.	No se han evidenciado divergencias respecto a esta pregunta de parte de los entrevistados, a excepción del sujeto 4 que no presento opinión sobre el tema.	Dado el nivel de avance de las transferencias de las funciones y competencias sectoriales a la municipalidad de Lima, la misma que a la fecha es muy débil y bastante aletargada, los entrevistados relacionan la autonomía financiera justamente con el proceso de descentralización, en ese sentido, Lima metropolitana, se ve imposibilitado de tener autonomía financiera,



	pequeño presupuesto, y eso no podrá resolverse en la medida que no se resuelva con claridad el Régimen Especial para Lima, que no puede seguir asumiéndose así, pero al final consideramos solamente Municipalidad Metropolitana.	transferencia presupuestal no la que se ha querido evidentemente porque son presupuestos que en algunos casos incluso no representan las actividades que es que se hacen a través de la función y que incluso en muchos de esos casos es insuficiente tomando en consideración que a veces el presupuesto no llega a cubrir los 12 meses del año	la fecha podemos indicar que Lima Metropolitana en marco al proceso de transferencia de funciones no presenta autonomía financiera.				dado que esta autonomía aun hasta la fecha se encuentra en manos de los sectores, quienes administran los presupuestos en función a las políticas propias de los sectores.
5.¿Cómo está la redistribución del Ingreso en Lima Metropolitana?	Y el tercer aspecto que debe considerar el régimen especial es “recursos”, ósea un régimen especial sin recursos propios es imposible y por eso se comenta mucho y está en el debate, las regiones tienen el canon y el canon se sustenta justamente en la explotación de los recursos naturales y que todas las regiones lo tienen, pero Lima Metropolitana no tiene ese canon, hasta el Callao, si bien no tiene un canon, pero tiene la renta de aduanas que es parecido a un canon, pero Lima Metropolitana no lo		Una de las razones de la descentralización en el Perú, fue el equilibrio de poderes del estado, de tal manera que todos los habitantes del país tengan las mismas oportunidades respecto a la creación del valor público de parte del estado, pero lo cierto es que esta descentralización, a mi criterio un proceso mal llevado ha logrado imponer un modelo de distribución del ingreso totalmente desigual.  En otras regiones, existen ingresos	“Este proceso de descentralización en Lima Metropolitana, no ha tomado en consideración su condición de Régimen Especial, ni mucho menos el hecho de ser la capital de la república, la Redistribución del ingreso como consecuencia del proceso descentralizador es prácticamente nulo, son escasos los recursos presupuestales considerados en el proceso de transferencia de	La opinión de los tres entrevistados convergieron en el sentido que una de las razones fundamentales de la descentralización fue el equilibrio de poderes del Estado, a razón de que todos los ciudadanos del Perú tengan las mismas oportunidades, pero no obstante, nos enfrentamos a un escenario en donde el proceso descentralizador del estado, prácticamente se ha estancado.	No se han evidenciado divergencias respecto a esta pregunta de parte de los entrevistados, a excepción del sujeto 2 que no presento opinión sobre el tema.	Sin recursos financieros es imposible generar valor público, razón por el cual es necesario que el proceso de transferencia de funciones venga asociado a su correspondientes recursos financieros, situación que no se está dando de acuerdo a la opinión de nuestros entrevistados, en ese sentido sería casi imposible hablar de redistribución del ingreso en marco a la descentralización de Estado, por cuanto esos recursos aun a la fecha no se hacen efectivos.

	tiene.		interesantes por concepto de canon, lo que no sucede en Lima Metropolitana, produciéndose una injusta distribución del ingreso, más aún en Lima Metropolitana, que concentra a la tercera parte de la población nacional”.	funciones, fundamentalmente están asociados a la operación de las materias transferidas, no existiendo ingresos adicionales, para procurar bienestar colectivo, en Lima Metropolitana, existe a la fecha un déficit en infraestructura urbana, equivalente en 200 millones de dólares”.			
6.¿El actual proceso de descentralización fomenta el desarrollo económico? Y ¿son propicias las condiciones para promover las iniciativas privadas en Lima Metropolitana?	“....A diferencia de otras regiones del país, en donde además de la minería existen otras actividades productivas que se vienen desarrollando y los gobiernos regionales tienen claras competencias para su desarrollo o para la promoción de su desarrollo , a nivel de Lima, primero que las competencias no están claras, las competencias como municipalidad le da solamente la prerrogativa de promover la micro y pequeña empresa y eso en Lima es insuficiente, ya que en Lima estamos	“...Así que el desarrollo económico en Lima Metropolitana como nivel de gobierno regional no se esté desarrollando de una manera de importante a Lima Metropolitana le han transferido funciones agrícolas, le han transferido funciones de defensa civil, le han transferido funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades, sin embargo no se transferido todavía funciones a nivel industria, a nivel de Mype, a nivel de turismo, a nivel de artesanía que también	“La conexión entre la descentralización y el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en Lima Metropolitana es débil, especialmente en términos cuantitativos, ello basado en la experiencia de otras regiones que para la utilización eficiente de sus recursos, los niveles de coordinación entre los principales actores del territorio ha sido muy singular, que permitió un adecuado uso de los recursos, en beneficio del		Los entrevistados convergen en cuanto a su opinión respecto a que el actual proceso de descentralización no fomenta el desarrollo económico en Lima Metropolitana, y dadas esas condiciones no es posible en ese marco contar con un territorio competitivo capaz de dinamizar la economía local en base a las iniciativas privadas o alianzas	No se han evidenciado divergencias respecto a esta pregunta de parte de los entrevistados, a excepción.	La descentralización como medio para la adecuada promoción del desarrollo local en el ámbito de Lima Metropolitana, es prácticamente nula, ello a razón de no haberse cumplido con el proceso de transferencia de funciones sectoriales a la MML, es casi imposible abordar el desarrollo local, teniendo en consideración que gran parte de dichas funciones, como es el caso de turismo, industria, comercio, artesanía, etc., aún no han sido transferidas a

	<p>hablando del 30% de la población del país. Y por tanto debiéramos incidir en las principales cadenas productivas, lo cual no se viene haciendo, entonces y en segundo lugar no tenemos los recursos económicos suficientes en Lima Metropolitana para promover la dinámica económica que requiere, porque justamente los únicos recursos que tenemos como municipalidad es el fon común y los impuestos predial y alcabala que se circunscribe solo en los ámbitos de Lima Cercado “.</p>	<p>son materias que involucran y fomentan en cierta forma el desarrollo económico en Lima Metropolitana. Lima Metropolitana no es un territorio que tiene recursos naturales que explotar como lo tienen otras regiones, que explotan el mineral, explotan el gas. En Lima Metropolitana lo que tú podrías explotar en cierta forma es el turismo, es en cierta forma la formalización de las Mypes y eso en cierta forma traería consigo parte del desarrollo económico pero estas son funciones que aún no han sido transferidas, pero entonces como nivel de gobierno regional evidentemente no ha habido un desarrollo económico importante en Lima, sin embargo el hecho de que la municipalidad no tenga esas competencias eso no determina que no se esté efectuando estas competencias”.</p> <p>“...El desarrollo económico en cierta</p>	<p>propio territorio, punto bastante ausente en el caso de Lima Metropolitana</p>		<p>público privadas.</p>		<p>la MML.</p>
--	--	---	---	--	--------------------------	--	----------------

		forma como nivel de gobierno regional en este momento está compartido con el gobierno nacional. Y de otro lado si bien es cierto hay un boom inmobiliario, este boom inmobiliario por el tema de pago de impuestos, el pago de tributos representa evidentemente un o ingreso bastante representativo a las municipalidades, pero evidentemente tenemos que tomar en consideración que esto van más hacia las municipalidades distritales”.					
7.¿Cómo va el tema de la democratización de las decisiones públicas, la concertación, la Participación Ciudadana? ¿Ha aperturado en la ciudadanía esta descentralización?	“... Al año 2003 que se aplica, se comienza implementar el proceso de descentralización se constituye la Asamblea Metropolitana como la instancia máxima de concertación de Lima Metropolitana, entonces esta Asamblea Metropolitana iba más allá de la articulación de los alcaldes por que anteriormente había otro espacio de los alcaldes que lo conformaban, pero en el proceso de	“...Por qué generaba en cierta forma la participación ciudadana, eso desde el inicio desde la dación de la ley o la Ley de Bases de la Descentralización en la cual le daba a la población la facultad de poder hacer supervisión de la ejecución presupuestal que le estaría siendo asignada a los gobiernos regionales, eso trajo consigo evidentemente el Presupuesto Participativo”	“...Lo que si viene funcionando es la articulación de áreas interdistritales, ya que en el año 2014 se aprueba la Ordenanza 1822 del Sistema Metropolitano de Planificación y Gestión, este sistema incorpora cuatro áreas interdistritales Lima Norte, Lima Este, Lima Sur y Lima Centro. Uno de los componentes importantes de estas áreas son las	“...Por lo tanto el proceso de descentralización y coordinación metropolitana con la sociedad civil se ha debilitado significativamente en los últimos años”.	Existe convergencia entre los entrevistados respecto a sus percepciones referido a la concertación y participación ciudadana en el proceso de descentralización del Estado.	No se han evidenciado divergencias respecto a esta pregunta de parte de los entrevistados, a excepción del sujeto 2 que no opina sobre el tema.	El proceso de descentralización del Estado, considero como el eje central de las reformas del estado al ciudadano, razón por el cual los principales marcos normativos descentralizadores conllevan a incorporar la participación ciudadana en los asuntos públicos, puntualmente en la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado, los

	<p>descentralización se aprobó que la sociedad civil se incorpore a la instancia de concertación de las regiones , entonces en Lima Metropolitana se establece la Asamblea Metropolitana con la participación de la sociedad civil, por eso que desde el año 2003, la Asamblea Metropolitana se instala con los 42 alcaldes más el alcalde metropolitano y los 29 representantes de la sociedad civil, ellos son elegidos en una asamblea bajo una ordenanza que previamente fue aprobada para la creación de la Asamblea Metropolitana y comenzó a funcionar desde el año 2003 con limitaciones al inicio, básicamente con dos funciones: primero, promover el presupuesto participativo y en segundo lugar el concertar el Plan regional de Desarrollo Concertado Metropolitano”</p>		<p>mancomunidades que les otorga justamente esa potestad. Hasta el momento, existe esas 4 mancomunidades, sin embargo, la única que está funcionando a la fecha es la Mancomunidad Municipal de Lima Norte y algún nivel de articulación con la sociedad civil de Lima Norte, pero en las otras Limas se ha desactivado”.</p>				<p>Presupuestos Participativos, La vigilancia y control ciudadana y la obligación a las autoridades de rendir cuentas de su accionar a la ciudadanía. Con lo que respecta a Lima Metropolitana, los entrevistados coinciden en señalar que los niveles de coordinación metropolitana con la sociedad civil, se ha debilitado significativamente en los últimos años.</p>
--	--	--	---	--	--	--	--

## Anexo 06

### Entrevista Sujeto 01

**Entrevistado** : Sujeto 01  
**Ámbito** : Sociedad Civil  
**Organización** : ONG  
**Lugar** : Lima.  
**Objetivo** : Obtener respuestas sobre su experiencia y opinión en cuanto a los procesos de la Descentralización en Lima Metropolitana.  
**Entrevistador** : Mg. Cristian Medina Sotelo.  
**Observaciones** : Ninguna.

*Muy Buenos Días, para agradecerle esta oportunidad que usted tiene para atendernos e indicarle que estamos haciendo una entrevista vinculado a los procesos de descentralización que está viviendo nuestro país y Lima Metropolitana en marco a la tesis doctoral que me honro en ser el investigador responsable, fundamentalmente teniendo conocimiento de su trayectoria en este tipo de acompañamientos en este tipo de procesos es que estamos esta mañana agradeciéndole por la deferencia que usted tiene con nosotros.*

***Sr., cómo describiría usted el actual proceso de descentralización que se viene implementando en nuestro país***

Bueno que se ha paralizado prácticamente y en algunos casos hay algunos retrocesos, lamentable porque es una de las reformas políticas más importantes del país que se inicia en el 2001 con mucha expectativa para las regiones fundamentalmente y para los gobiernos locales sin embargo hoy se encuentra prácticamente paralizada, y creo que tenemos que revisar su diseño también, porque en el proceso de implementación no solamente ha sido negligencia de las partes que debieran afianzar este proceso sino que su diseño no ha estado bien elaborado.

### ***¿Respecto a Lima Metropolitana?***

Bueno es el más atrasado, porque si bien las competencias, las 185 competencias que han sido transferidas a los gobiernos regionales, en el caso de Lima no llegan ni a 40 y por lo tanto ha sido una de las más débiles del proceso.

### ***¿En cierto modo, este proceso mal llevado, este proceso que no está culminada para Lima, en que repercute para la sociedad limeña?***

Enormemente, como sabemos Lima Metropolitana es la ciudad más grande del país, casi con el 30% de la población nacional que involucra no solamente al ámbito metropolitano de la provincia de Lima, sino también incluso del Callao y por qué no decirlo algunos distritos aledaños que en este caso pertenecen a la región Lima. Ósea población tan grande pero a la vez con problemas tan complejos por las mismas características de su expansión urbana y de su desarrollo, ha logrado en Lima Metropolitana un proceso tan desigual de crecimiento que a la larga se ha convertido en problemas muy complejos de resolver, no solamente para la población de Lima consolidada sino principalmente para las áreas periféricas de Lima, entonces en este caso gobernar Lima es un reto muy grande, en este caso la descentralización debió considerar esa complejidad que en algún aspecto lo tocó, abordo el régimen especial para Lima en la medida que ante tal complejidad no debía ser gobernado simplemente por un régimen municipal y que requería de competencias mucho mayores y requería también de recursos mayores para Lima Metropolitana.

### ***Cuando Usted se refiere Régimen Especial, podría explicarnos en que consiste este Régimen Especial?***

Lima Metropolitana por su complejidad requería y esto fue parte del consenso desde el año 1990 para adelante, requería de competencias no solamente municipales sino también regionales, por la magnitud de los problemas que tenía Lima, pero a la vez también en términos de ámbitos no solamente estaba involucrando en la gestión de Lima específicamente la provincia de Lima sino que requería articularse con la provincia del Callao y algunos distritos de las otras tres provincias aledañas Huarochirí, Canta y Huaral por cuanto los problemas que tenía Lima Metropolitana también se extendían a estos ámbitos Por lo tanto, el

Régimen Especial significaba que en la Ley de descentralización y hasta en la misma Constitución Política se debiera considerar a Lima no solamente como municipalidad, sino una municipalidad especial al inicio, pero después incluso el debate se extendió a que ni siquiera como municipalidad especial debía necesitar Lima para resolver sus grandes problemas sino como un Régimen Especial que no era ni municipalidad ni región, pero al final la misma descentralización iniciada en el 2001 aprueba el régimen Especial de Lima como una Municipalidad Metropolitana con competencias regionales, ese fue el Régimen Especial que se aprobó en la constitución.

***Pero...allí Sr. Alva hay una disyuntiva, para nosotros porque Lima maneja dos pliegos presupuestales, una como municipalidad y otra como gobierno regional, el Ministerio de Economía y Finanzas lo ve como un gobierno regional más, además la ley de bases de la descentralización le está dando prerrogativas y competencias regionales a Lima, entonces esa es la disyuntiva dado que el alcalde asume funciones regionales y también funciones municipales, pero el tema regional no se ha venido trabajando mucho en estos espacios.***

Es que sigue siendo, y esa es la debilidad del Régimen Especial aprobada en la normatividad, si bien tiene funciones regionales sigue siendo municipalidad, creo que es una de las debilidades. En el debate había otra propuesta, que era que Lima solamente sea Régimen Especial como lo es en casi todo los países del mundo, en donde su ámbito, su capital es un régimen especial que no tiene una característica similar a las municipalidades o regiones, sino que es un régimen que tiene competencias propias, recursos propios por ser capital de la república, entonces creo que esa ha sido una de las debilidades, que si bien le asignaron competencias regionales, sin embargo no dejó de ser municipalidad, por eso cuando tenía que transferir recursos a Lima Metropolitana no podía transferirse los recursos al pliego presupuestal municipal y entonces se dio la necesidad de abrir otro pliego, el pliego del Gobierno Regional, sin embargo no era el Gobierno Regional. Es entonces que allí fue la gran disyuntiva de que no podían transferirse todos los recursos del Gobierno Regional a ese Programa del Gobierno Regional, sino el mínimo, comenzó si no me equivoco con cinco millones de transferencia, pero de transferencias muy especiales no como gobierno regional, que si tenían



todas las regiones del país, entonces al final este Régimen Especial incompleto, yo lo diría así, lo que ha producido en Lima es que sigue siendo municipalidad, que no puede ejercer sus competencias regionales porque no tiene recursos, salvo un pequeño recurso que le llega al Programa de Gobierno Regional, pero tampoco el Alcalde por más que se le ha asignado competencias regionales y por lo tanto de Gobernador Regional, eso es solo una cosa formal por que en la práctica no maneja los recursos suficientes ni todas las competencias como para ejercer gobierno de una ciudad tan grande como Lima. Adicionalmente, las competencias regionales que debieron transferirse a Lima similar a todos los Gobiernos Regionales del país, ninguno de los Gobiernos Regionales de Lima quisieron recibirlos porque era asumir esas competencias con los mismos recursos con los que contaban y era imposible por eso es que de las ciento ochenta y cinco funciones que debieron transferirse apenas se han logrado transferir treinta y dos funciones y eso evidentemente no resuelve los problemas que tiene Lima Metropolitana para poder gobernarse.

***Una de las características fundamentales de todo proceso de descentralización es la autonomía financiera de las regiones, ese caso, no se da en Lima?***

Así es, ...en tal punto que si revisamos las estadísticas las transferencias de los recursos de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades, vamos a ver que en Lima Metropolitana se da un hecho sugerente, en el sentido que el Presupuesto per cápita de Lima no pasa de sesenta soles por habitante, en este caso anual, mientras que otras regiones mucho más pequeñas y con menos población tienen un presupuesto per cápita anual por habitante que pasa de dos mil a tres mil soles, esa comparación ya nos dice mucho que Lima Metropolitana no puede resolver sus problemas con tan pequeño presupuesto, y eso no podrá resolverse en la medida que no se resuelva con claridad el Régimen Especial para Lima, que no puede seguir asumiéndose así, pero al final consideramos solamente Municipalidad Metropolitana.

***Bien, ...entonces es paradójico pensar, como Lima Metropolitana y el Callao si bien son colindantes utilizan las mismas infraestructuras viales, los carros están Lima y viceversa, la gente trabaja en Lima y también trabajan***

***en el Callao, se movilizan, pero no obstante el Callao es una Región con muchos recursos , vía Canon Aduanero y otras fuentes, eso dice mucho de la distribución del ingreso tan desigual que existe en nuestro medio.***

Claro, y justamente el tema del régimen Especial deberá considerar 3 aspectos, uno de ellos es el ámbito, este régimen especial a que ámbito pertenece, lo formal como lo es ahora en la norma es que compete solamente a la provincia de Lima, sin embargo como tu bien lo dices Cristian prácticamente la metrópoli no solamente es la provincia de Lima incorpora también al Callao, es un espacio conurbano, es un espacio que no puede ser planificado de manera distinta, tiene que tener un solo plan porque es una sola ciudad y sin embargo en el aspecto normativo no solamente son dos provincias sino a la vez y ese es el otro gran tema, el Callao tiene gobierno regional, tiene municipalidad metropolitana en un solo ámbito, mientras que Lima Metropolitana se ha quedado con un régimen especial, pero sigue siendo municipalidad, entonces no hay posibilidades de articulación. El Régimen Especial debiera considerar en términos de ámbito una articulación estrecha con el Callao. El segundo aspecto del Régimen Especial evidentemente es el régimen mismo, en el sentido que en la mayoría de países del mundo como dijimos al inicio, los Regímenes Especiales no tienen una categorización similar a los demás gobiernos subnacionales, es único, y por ello se les llama gobiernos de régimen especial a las capitales de los países. En el caso de Lima estamos en la disyuntiva de municipalidad o gobierno regional como lo es el Callao, entonces ese es un tema que debiera considerar un Régimen Especial. Un régimen especial, valga la redundancia debiera ser un régimen especial de la capital de la república y no de la municipalidad como tampoco gobierno regional con competencias específicas para ese régimen y eso implica reforma constitucional que modifique justamente este régimen especial. Y el tercer aspecto que debe considerar el régimen especial es “recursos”, ósea un régimen especial sin recursos propios es imposible y por eso se comenta mucho y está en el debate, las regiones tienen el canon y el canon se sustenta justamente en la explotación de los recursos naturales y que todas las regiones lo tienen, pero Lima Metropolitana no tiene ese canon, hasta el Callao, si bien no tiene un canon, pero tiene la renta de aduanas que es parecido a un canon, pero Lima Metropolitana no lo tiene, y sin embargo en términos de dinámica económica que

tienen similares a los gobiernos regionales, en Lima Metropolitana están las inversiones inmobiliarias, y es por eso que se plantea desde la Mancomunidad de Lima Norte ya hace varios años la necesidad de un Régimen Especial, en ese tercer aspecto que debiera tener este Régimen especial debería considerarse la Plusvalía Urbana como existe en otros países, ósea el capital inmobiliario y su desarrollo, así como el capital minero que viene luego en una renta y luego en un canon, igual a la inversión inmobiliaria debiera aportar no con un canon, pero se le llama Plusvalía Urbana, que debe servir justamente para resolver los grandes problemas de Lima Metropolitana. Hoy la gran inversión inmobiliaria no paga casi nada al crecimiento de una ciudad tan grande como Lima Metropolitana y sin embargo ellos en su dinámica de desarrollo de Lima Metropolitana reciben las mas grandes ganancias en los últimos años por no decirlo en la última década, y no aporta ni contribuye con ello al desarrollo de Lima Metropolitana, entonces el tercer gran aspecto del Régimen Especial es justamente el de recursos económicos para su desarrollo que debiera ser la plusvalía urbana.

***En ese marco, que usted se está refiriendo, debemos aseverar que la descentralización actual en Lima Metropolitana no fomenta en absoluto al Desarrollo Económico? ¿Cómo está el Desarrollo Local en Lima Metropolitana?***

Así es....a diferencia de otras regiones del país, en donde además de la minería existen otras actividades productivas que se vienen desarrollando y los gobiernos regionales tienen claras competencias para su desarrollo o para la promoción de su desarrollo , a nivel de Lima, primero que las competencias no están claras, las competencias como municipalidad le da solamente la prerrogativa de promover la micro y pequeña empresa y eso en Lima es insuficiente, ya que en Lima estamos hablando del 30% de la población del país. Y por tanto debiéramos incidir en las principales cadenas productivas, lo cual no se viene haciendo, entonces y en segundo lugar no tenemos los recursos económicos suficientes en Lima Metropolitana para promover la dinámica económica que requiere, porque justamente los únicos recursos que tenemos como municipalidad es el fon común y los impuestos predial y alcabala que se circunscribe solo en los ámbitos de Lima Cercado. Como toda provincia o municipalidad provincial, el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana que se supone asumiría los recursos

regionales, solamente tiene un monto mínimo de transferencia, que es insuficiente para gobernar la ciudad en el aspecto económico. Entonces, en consecuencia Lima Metropolitana se mueve básicamente por el capital privado, pero un capital privado que no está articulado al desarrollo metropolitano y no está coordinado con el gobierno metropolitano, hay una independencia y una desarticulación entre el capital privado en Lima Metropolitana y el Gobierno Metropolitano, por tanto el dinamismo económico está también desarticulado y por lo tanto no ayuda a resolver los grandes problemas de Lima Metropolitana.

***Y... ¿cómo va el tema de la democratización de las decisiones públicas, la concertación? ¿Ha aperturado en la ciudadanía esta descentralización? ¿Cómo estamos en este aspecto, Sr. Alva?***

En Lima Metropolitana, evidentemente al año 2003 que se aplica, se comienza implementar el proceso de descentralización se constituye la Asamblea Metropolitana como la instancia máxima de concertación de Lima Metropolitana, entonces esta Asamblea Metropolitana iba más allá de la articulación de los alcaldes por que anteriormente había otro espacio de los alcaldes que lo conformaban, pero en el proceso de descentralización se aprobó que la sociedad civil se incorpore a la instancia de concertación de las regiones , entonces en Lima Metropolitana se establece la Asamblea Metropolitana con la participación de la sociedad civil, por eso que desde el año 2003, la Asamblea Metropolitana se instala con los 42 alcaldes más el alcalde metropolitano y los 29 representantes de la sociedad civil, ellos son elegidos en una asamblea bajo una ordenanza que previamente fue aprobada para la creación de la Asamblea Metropolitana y comenzó a funcionar desde el año 2003 con limitaciones al inicio, básicamente con dos funciones: primero, promover el presupuesto participativo y en segundo lugar el concertar el Plan regional de Desarrollo Concertado Metropolitano. El Plan no tuvo todavía mucha implementación, no concretó un plan, sin embargo se inició el proceso de presupuesto participativo en el año 2004 con algo de dinamismo y con participación de organizaciones de la sociedad civil. En el año 2012, se logra relanzarla Asamblea Metropolitana con una ordenanza que aprueba la participación de representantes de áreas interdistritales de Lima Norte, Lima Centro, Lima Este, Lima Sur, por tanto lo que se logra mayor dinamismo no solamente en el Presupuesto Participativo sino también en la

formulación del Plan Regional de Desarrollo Concertado, se aprueba este plan del año 2012 al 2021 y comienza también a elaborarse el Plan de Desarrollo Urbano al 2035. La Asamblea Metropolitana logra aprobar el Plan Urbano en el año 2014 y quedaba pendiente que se apruebe por el Concejo Metropolitano, pero esa historia ya lo conocemos, no se ha aprobado el Plan de Desarrollo Urbano que tiene estudios muy interesantes de Lima Metropolitana y tiene propuestas de programas y proyectos muy bien elaborados. Luego del año 2015, se desactiva la Asamblea Metropolitana por una parte los alcaldes no se interesan mucho por reactivarla y por otro lado la sociedad civil no defiende, esta participación se debilita.

Hasta el momento no existe la Asamblea Metropolitana activa lo que si viene funcionando es la articulación de áreas interdistritales, ya que en el año 2014 se aprueba la Ordenanza 1822 del Sistema Metropolitano de Planificación y Gestión, este sistema incorpora cuatro áreas interdistritales Lima Norte, Lima Este, Lima Sur y Lima Centro. Uno de los componentes importantes de estas áreas son las mancomunidades que les otorga justamente esa potestad. Hasta el momento, existe esas 4 mancomunidades, sin embargo la única que está funcionando a la fecha es la Mancomunidad Municipal de Lima Norte y algún nivel de articulación con la sociedad civil de Lima Norte, pero en las otras Limas se ha desactivado, No existe el Presupuesto Participativo como se había instalado en el año 2003, por lo tanto el proceso de descentralización y coordinación metropolitana con la sociedad civil se ha debilitado significativamente en los últimos años.

***¿Qué propuestas nos debe usted recomendar para mejorar estos procesos?***

Cuando estuvimos en la Asamblea Metropolitana, planteamos algunas propuestas, una de ellas era rectificar o mejorar el Régimen Especial de Lima Metropolitana, eso exigía una reforma constitucional que establecía con claridad que este Régimen Especial no debiera confundirse con el régimen municipal o régimen regional, que debiera ser un régimen especial propiamente dicho, esa es una de las primeras propuestas que debemos avanzar en el debate y tratar de llevar una propuesta de consenso. Hay una propuesta remitida por la Mancomunidad Municipal de Lima Norte hace tres años, pero eso ha quedado allí.

También ya a nivel de la representación política está también el proyecto de Ley que ha sido presentado al Congreso de la República y la Mancomunidad también lo ha presentado recién hace dos meses referido a la creación de cuatro distritos electorales en Lima Metropolitana, ya que ahora existen 36 congresistas electorales en Lima Metropolitana, sin embargo, estos congresistas son fundamentalmente de dos a tres distritos de Lima. La idea es que estos representantes al congreso sean representantes de la mayoría de los distritos de Lima, por ello es que este proyecto de Ley propone la ampliación a 4 distritos electorales para la representación en el congreso y también para la representación de los regidores en las elecciones municipales y regionales, cosa que también la composición de los regidores sea por áreas interdistritales, entonces esto ayudaría mucho al nivel de representación de las áreas interdistritales en la gestión metropolitana, por lo tanto a resolver también las demandas a través de gestión de Lima Metropolitana, ese es un segundo aporte que se planteó desde la Asamblea Metropolitana. Una tercera cosa que también debiera considerarse, es este tema de la Plusvalía Urbana, Hay algunos estudios que se hicieron y creo que forma parte de la propuesta del Plan Urbano para Lima. Los profesionales que participaron en el diseño de esta propuesta, trabajaron no solamente el valor bruto de la inversión inmobiliaria, sino también lo que significaba en cuanto al Impuesto a la Renta, y también se planteó un inventario del suelo urbano de Lima, eso permitiría hacer una proyección de lo que sería el canon para Lima, la Plusvalía Urbana, un estudio bien elaborado se puede también acompañar a esa reforma constitucional, una propuesta de creación de la Plusvalía Urbana que no solamente sería para Lima, incluso para las principales metrópolis o ciudades metropolitanas del país y finalmente ya en el tema estrictamente de articulación, lo que se planteaba era la creación de autoridades autónomas de servicios fundamentales que involucraban no solamente a la Provincia de Lima, sino también al Callao, por ejemplo transportes. Es clave que sea Lima y Callao, no puede definirse normas para la Provincia de Lima y otra para el Callao, entonces tiene que haber una autoridad autónoma del transporte pero que involucre a Lima y Callao. El agua, por ejemplo, en ese tema Sedapal casi en todas las provincias el agua es asumida, es competencia municipal, en Lima Metropolitana no es competencia municipal, es competencia

del Ministerio de Vivienda, entonces allí la propuesta es que Sedapal sea manejada no solamente para la provincia de Lima sino también del Callao por una autoridad que gobierne este líquido que es fundamental para Lima Metropolitana.

***¿Cómo queda en todo esto Huarochirí?, dado que Huarochirí es otra provincia que tiene mucha injerencia en los procesos de Planificación Urbana de Lima Metropolitana.***

Si, y no solamente Huarochirí, ahora también Asia, Aucayama, Huaral que involucra a todo Huaral, entonces eso puede generar también niveles de articulación y cruce de competencias y funciones, por lo tanto así como se está planteando la articulación del Callao debiera incorporarse también otros distritos o provincias aledañas, por que como decíamos ya la conmemoración urbana va más allá de la provincia de Lima, entonces este Régimen Especial debiera considerar por lo menos en algunos servicios fundamentales a autoridades que involucren no solamente a la Provincia de Lima, sino al Callao y en este caso también a Huarochirí, Aucayama, Huaral incluso Cañete, justamente para prever cruce de competencia y los problemas que vienen generándose con Huarochirí y Aucayama.

***¿La idea antes de este proceso de descentralización era plantear una descentralización basado en Macroregiones para poder aprovechar las ventajas competitivas, el proceso actual ha degenerado los procesos de descentralización?***

Claro, el tema es que el problema de la descentralización no solamente ha sido por temas de falta de voluntad política o por la dejadez de los actores que intervienen en el proceso, sino también del diseño. Entonces, cuando se piensa este nuevo proceso de descentralización se piensa en función a los departamentos y eso pareciera que fuera una de las principales limitantes. Si bien facilitó la decisión de la conformación de regiones, en la práctica, como tú dices, hay dinámicas que van más allá de las regiones, y que por lo tanto una región no puede conformarse solamente con un departamento, y entonces las macro regiones es justamente una de las salidas, entonces en la propuesta cuatro que estamos también retomando en la Asamblea, esta una revisión del diseño de los procesos de descentralización para Lima específicamente, pero porque no a nivel

nacional en a medida que em Lima planteábamos no solamente la descentralización involucra a la provincia de Lima, sino también su articulación con el Callao y otras provincias, incluso la propuesta es que considere a toda la región Lima provincias porque de una u otra manera, también están articuladas, eso implica a la larga como tu lo indicas en una macro región, en este caso seria la Macro región Lima centro.

***Agradecer su tiempo, ha sido muy ilustrativo sus aportes, agradeciéndole nuevamente por la deferencia.***

De nada Cristian.



**Anexo 07**  
**Entrevista Sujeto 02**

**Entrevistado** : Sujeto 02  
**Ámbito** : Estado  
**Organización** : Gobierno Subnacional  
**Lugar** : Lima.  
**Objetivo** : Obtener respuestas sobre su experiencia y opinión en cuanto a los procesos de la Descentralización en Lima Metropolitana.  
**Entrevistador** : Mg. Cristian Medina Sotelo.  
**Observaciones** : Ninguna.

**Buenos Días, en esta oportunidad agradecerle por su tiempo e indicarle que se está realizando una entrevista sobre el análisis de los procesos de descentralización en lima metropolitana y en ese sentido agradecerle por sus respuestas. Quisiera que nos indique cómo describiría usted el actual proceso de la descentralización que se ha implementado en nuestro país.**

Cristian buenos días, bueno esa vendría a ser una respuesta bastante compleja por el hecho de que el proceso de descentralización actualmente con más de quince años de desarrollo no ha llegado a una culminación, en especial porque lima metropolitana que es la ciudad capital de la república aún no ha llegado ni siquiera a un cincuenta por ciento del proceso de transferencia de competencias y funciones. Entonces hablar del proceso de descentralización, cuando la transferencia de funciones a la entidad más importante que es la municipalidad metropolitana de lima y en la cual se alberga la mayor cantidad de financiamientos, de presupuesto, de competencias que van a dejar de ejecutar los ministerios, sería hacer un balance en cierta manera en algunas cosas positivo pero en otras negativo. Para mí el proceso en sí, el modelo de la descentralización, es un modelo adecuado para lo que lo que sí es nuestro país, el Perú, por qué cuando se inició el proceso en el año dos mil dos se dieron las normas de una forma adecuada una ley de bases Descentralización, se crearon las leyes orgánicas en las cuales distribuían las funciones y las competencias

para los niveles de gobierno, sin embargo tardó mucho la ley orgánica del poder ejecutivo, esta fue dada después de casi seis o siete años si no me equivoco de que se inició toda la reforma constitucional de la descentralización, y eso trajo consigo que los propios ministerios o el propio Gobierno nacional no entienda qué cosa es lo que tenía que hacer como ente rector, esto es una situación que evidentemente si causó cierta incertidumbre por qué el ministerio seguía ejecutando funciones de los gobiernos regionales y que incluso también habían sido transferidos a algunos gobiernos locales, entonces cómo modelo para mí sí está bien, pero hubo ciertas demoras, en las cuales se generó q la normatividad que se tenían que implementar en nuestro país , sin embargo la distribución en cierta forma equitativa la forma cómo es que la Descentralización fiscal también tuvo una normatividad específica, sin embargo esta descentralización fiscal involucra mucho a la creación de los gobiernos regionales, entendamos de que actualmente en nuestro país no existen gobiernos regionales, existen gobiernos regionales, pero sobre la base territorial de un departamento no sobre la base territorial de una región, la región tendrá que ser constituida sobre la base de dos departamentos contiguos es lo que dice la norma y lamentablemente eso ha sido un proceso, el proceso de regionalización está en estos momentos está Relegado, situación que también relegan el tema de la descentralización fiscal, ahorita, con los procesos de transferencia se han avanzado en una primera parte, pero en la segunda parte que es lo más importante, en la cual a la región que ya este creada se le va a conceder el cincuenta por ciento de los ingresos que produce su territorio, todavía no se va poder gestionar y en ese sentido, no podría a mi criterio generarse un desarrollo integral de la zona por la falta evidente del financiamiento o el presupuesto para poder gestionar sus obras o sus procesos y bueno hay que tomar en consideración también que es mucho la participación del poder ejecutivo, que necesariamente tienen la intencionalidad de querer seguir siendo un ente ejecutor, esa es la otra parte, la otra cara de la moneda, nosotros podemos tener muchas opiniones técnicas pero lamentablemente a veces este proceso de descentralización, de ser un proceso técnico se convirtió en un proceso político.

***Doctor, se habla mucho en este proceso de descentralización como Lima Metropolitana fue constituido como un Régimen Especial, y se critica a***

***veces mucho estos aspectos porque nosotros colindamos con el callao, usamos la misma infraestructura vial, usamos las mismas pistas e incluso los que trabajan en Lima viven en el Callao y viceversa ¿está bien este proceso de régimen especial? nos puede explicar más o menos en qué consiste este tema de régimen especial?***

Bueno, esto parte de la constitución de nuestra constitución política del estado, la cual determina que la capital de la república no integra ninguna región con lo cual determina también que tiene un régimen especial en las leyes de descentralización que en cierta manera desarrollan el capítulo de la de la constitución, ahora el régimen especial del cual habla la ley de bases de descentralización la ley orgánica de gobiernos regionales y la misma ley orgánica de municipalidades determina que es la Municipalidad Metropolitana de Lima, Municipalidad de un órgano de gobierno local quién se va a encargar de las funciones y competencias regionales o sea no va a dejar de ser una municipalidad, es una municipalidad provincial con todas sus atribuciones como gobierno local pero va también ejercer funciones de gobierno regional.

Ahora el tema de la continuidad que se tienen con el gobierno Regional del Callao fueron decisiones adoptadas en el congreso en el año dos mil dos cuando se aprobó la reforma constitucional, allí fue donde se creó, donde se dio la creación de los gobiernos regionales y evidentemente también creó el gobierno regional para el callao, el gobierno regional por ejemplo no tienen un régimen especial, ellos sí tienen un gobierno regional y tiene una municipalidad provincial, además de las distritales, en cambio en Lima no, en Lima Metropolitana tanto el gobierno regional y la municipalidad están representadas por este nivel de gobierno que es la Municipalidad Metropolitana de Lima, lo que si se ha pretendido durante cierto tiempo y creo que es una situación que no debería dejar de apreciarse, es generar una norma específica para Lima Metropolitana como gobierno de la capital lo que sería sumamente importante para poder determinar que la validez que tiene y la importancia que tiene Lima Metropolitana teniendo en consideración que tenemos el treinta por ciento de la población del Perú, establecido, que vive acá en este ámbito, en si el Régimen Especial evidentemente se va a basar sobre sobre la transferencia de funciones, la cual como se ha manifestado se encuentra todavía pendiente de ejecución; Entonces

no tiene un desarrollo total, no tiene un desarrollo integral, la Municipalidad Metropolitana de Lima como un Gobierno Regional, está en cierta forma trabajando en relación a ciertas actividades defensa civil, de los temas agrarios, los temas desarrollo social son temas que los está tocando como gobierno regional, pero es necesario también tener otro grupo de funciones para cerrar un círculo de actividades que permitirían desarrollar a Lima Metropolitana como un Régimen Especial.

***Muy bien doctor, y como estamos en el tema de las transferencias funciones, ¿cuál sería el balance? ¿Cómo estamos respecto a los demás departamentos? ¿es importante reflejar estas cifras creo yo no?***

Sí, es bastante importante, lo que está sucediendo en Lima Metropolitana es que en un primer momento se dieron en el año 2007 toda la creación de normas específicas tomando en consideración que las transferencias en Lima Metropolitana parten desde la comisión bipartita de transferencia que está establecida en el artículo 69º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, este artículo 69º es el que determina en cierta forma que la existencia de una comisión bipartita que es la encargada de articular y de gestionar las transferencias a Lima Metropolitana, es una comisión que está integrada por miembros de la Presidencia del Consejo de Ministros, 4 miembros por parte de ellos, y 4 miembros por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, esta instancia es la que se encarga de normar el proceso de transferencia a Lima, en el año 2007 se emitieron las normas, se emitió la resolución N° 032 que aprobaba la directiva 007 del año 2007 de la Secretaría de Descentralización y al año subsiguiente la resolución N° 022 del año 2008 que aprobó el Plan de Acción con el cual se tienen que sujetar todas y cada uno de los procesos.

Entendamos de que el proceso de transferencia es un proceso que se hace por materias no o por funciones, el caso determinado de Lima se decidió que iba a hacer la transferencia de 27 materias, las cuales están establecidas desde el artículo 47º hasta el artículo 63º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y lo que se quiere hacer en este tipo de casos es tratar de especializarse un poco de lo que es el proceso de transferencia administrativa de los Ministerios o sus

dependencias a la Municipalidad Metropolitana de Lima. Si nosotros hacemos un balance, creo yo que nos habría gustado más que generar una capacitación previa a la transferencia de las funciones, con la finalidad de evitar ciertos contratiempos al momento de ejecutarlas, generaría en sí una mayor capacidad, una mejor asistencia técnica y evidentemente una mejor ejecución en el cumplimiento de funciones. Nosotros tenemos como Lima Metropolitana, se ha logrado transferir un total de 32 funciones, 32 de 185 que representaban un poquito más del 17%. Ahora el tema es por qué, porque hay una diferencia abismal entre de Lima Metropolitana y los demás Gobiernos Regionales, en el entendido de que los demás Gobiernos Regionales tienen ya casi al 95 al 97% de transferencias, faltando 2, 3 o 5 a lo mucho en alguno de ellos. El problema con Lima Metropolitana se podría decir, es que no se había generado una adecuación de la estructura organizacional de los Ministerios en el entendido de que cuando se iba a generarse el proceso, cuando se iba a generar la transferencia de funciones el Ministerio tenía que reducirse, tendría que adecuarse a las nuevas funciones que estos estaban teniendo, esto quiere decir que el Ministerio de Educación, que el Ministerio de Salud que evidentemente tienen Direcciones Regionales, estas Direcciones Regionales tendría que pasar a la Municipalidad, e iban a dejar de aparecer en la estructura orgánica del Ministerio. Ello trae consigo no solo la transferencia estructural, sino también trae consigo la transferencia de presupuesto, la transferencia del personal, la transferencia de los bienes, entonces eso para mí es el punto neurálgico entre la ejecución que quiere tener el Ministerio y lo que le corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima, es para mí el punto clave, porque evidentemente como bien sabemos cuándo tú transfieres presupuesto, cuando tu transfieres responsabilidades, no solamente transfieres acervo documentario, papeles como solíamos, sino también transfieres el poder, que significa la ejecución de estas funciones. El proceso en sí, en Lima Metropolitana empezó en el año 2007 cuando se conformó y se empezaron a crear las normas, con lo cual en cierta forma no se inició tan a la par como con los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Regionales si empezaron la transferencia desde el año 2003 porque ellos se crearon sobre la base de los extintos CTARES y al tener ya ellos una base, ya prácticamente tenían las funciones en si transferidas, lo único que faltaba en caso de ellos era la

transferencia o bien dicho la formalización a través de las actas de entrega y recepción a diferencia de Lima Metropolitana que a Lima si se tiene que transferir el presupuesto, el acervo documentario y la estructura orgánica que con la cual cuenta en estos momentos cada uno de los Ministerios, allí también es el otro percance que nosotros tenemos, pero sí ha habido un avance bastante importante en ese sentido por qué los Ministerios ya que en cierta forma han tomado conciencia de que si se tiene que generar este tipo de actividades.

***Respecto a la autonomía financiera ¿en Lima existe autonomía financiera? y ¿cuál es la posición de los sectores frente a ésta esta autonomía que plantea la norma?***

A ver, en lo que corresponde si a Lima Metropolitana podríamos estar hablando sólo de aquellas funciones que han sido transferidas si hablamos de una autonomía financiera a nivel regional, esto por el hecho de que el presupuesto para Lima que recién estaría siendo catalogado como presupuesto de la Municipalidad una vez que culmine el proceso de transferencia, en ese sentido si se podría decir que ha habido una transferencia presupuestal no la que se ha querido evidentemente porque son presupuestos que en algunos casos incluso no representan las actividades que es que se hacen a través de la función y que incluso en muchos de esos casos es insuficiente tomando en consideración que a veces el presupuesto no llega a cubrir los 12 meses del año, se llega a veces a los 9 o a los 10 meses con ese presupuesto y la municipalidad en cierta manera con la finalidad de poder cumplir con esas funciones trata de reajustar esos presupuestos para llegar a los 12 meses, pero generando en cierta forma una capacidad de ejecución mucho más lenta o una ejecución ya disminuida sobre en la base de que no tenemos un presupuesto adecuado.

***Se dice que en cierto modo este actual proceso de descentralización fomenta el desarrollo económico en Lima ¿son propicias las condiciones para que las iniciativas privadas puedan apostar por Lima? adicional a ello, estas consecuencias de la descentralización también traían consigo el hecho de que en los gobiernos exista una adecuada redistribución del ingreso y en Lima no se ha visto por ejemplo el tema del canon minero, aduanero, forestal que tienen otros departamentos pero si hay un boom***

***inmobiliario fuertísimo que crea una plusvalía económica respecto a la capacidad, al ingreso respecto a estas mega construcciones de viviendas de infraestructura urbana, edificios, entonces eso compensa el tema económico ¿cómo va el desarrollo económico en Lima?***

En los temas de desarrollo económico, nosotros tenemos que tomar en consideración si lo vinculamos con el tema de la descentralización, la Municipalidad Metropolitana de Lima, o bien dicho Lima Metropolitana tiene todas las competencias y funciones como municipalidad, pero a nivel de gobierno regional evidentemente todavía no se tiene las competencias totalmente asignadas, totalmente transferidas, este punto, el hecho de que no haya una transferencia total a la municipalidad por diversos motivos, así que el desarrollo económico en Lima Metropolitana como nivel de gobierno regional no se esté desarrollando de una manera de importante a Lima Metropolitana le han transferido funciones agrícolas, le han transferido funciones de defensa civil, le han transferido funciones de desarrollo social e igualdad de oportunidades, sin embargo no se transferido todavía funciones a nivel industria, a nivel de Mype, a nivel de turismo, a nivel de artesanía que también son materias que involucran y fomentan en cierta forma el desarrollo económico en Lima Metropolitana. Lima Metropolitana no es un territorio que tiene recursos naturales que explotar como lo tienen otras regiones, que explotan el mineral, explotan el gas. En Lima Metropolitana lo que tú podrías explotar en cierta forma es el turismo, es en cierta forma la formalización de las Mypes y eso en cierta forma traería consigo parte del desarrollo económico pero estas son funciones que aún no han sido transferidas, pero entonces como nivel de gobierno regional evidentemente no ha habido un desarrollo económico importante en Lima, sin embargo el hecho de que la municipalidad no tenga esas competencias eso no determina que no se esté efectuando estas competencias en este ámbito eso ya que vendría a ser responsabilidad de los ministerios según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que señala que cuando no se han efectuado las transferencias los sectores y sus dependencias son los obligados a ejecutar estas funciones, entonces el desarrollo económico en cierta forma como nivel de gobierno regional en este momento está compartido con el gobierno nacional. Y de otro lado si bien es cierto hay un boom inmobiliario, este boom inmobiliario por el tema de pago de impuestos, el pago de

tributos representa evidentemente un ingreso bastante representativo a las municipalidades pero evidentemente tenemos que tomar en consideración que esto van más hacia las municipalidades distritales.

***Usted cuando se refería a este proceso de descentralización que se está llevando a cabo en nuestro país, usted nos dice que es un proceso mal llevado, que es un proceso que no llegó a su consolidación y que necesariamente las normas indican que para que exista descentralización mínimamente deben de agruparse juntarse en dos regiones, a esto es lo que se llama macro regiones, esto es lo que se propugnaba en años anteriores el impulso de la descentralización a través de marco regiones a fin de fortalecer ventajas competitivas, ventajas comparativas de las regiones?***

Haber, en ese sentido nosotros podríamos decir que si que el proceso de regionalización fue un proceso que en cierta forma fue bastante maniado se podría decir, porque el extinto Consejo Nacional de Descentralización hizo todo lo posible en el año 2005 – 2006 para que se logren constituir las regiones en el Perú, estas regiones que juntan o unen 2 gobiernos regionales o 2 departamentos, en este caso 2 departamentos contiguos, sin embargo cuando se dieron las propuestas en esta en este proceso de regionalización la mayor parte de los ciudadanos a excepción del departamento de Arequipa no querían la regionalización. Pero esto evidentemente por qué?, porque hubo una total desinformación por parte o mejor dicho a los ciudadanos y los ciudadanos pensaban que iban a perder su identidad incluso en algunos casos por el hecho de que si se juntaban por ejemplo Lambayeque con Piura ya no sé ya no sé les iba a considerar Lambayecanos o Piuranos sino que les iban a cambiar incluso el nombre e incluso las mismas tradiciones que tenían entonces era una situación totalmente falsa. En el proceso regionalización lo que trae consigo era el hecho de que se genere la sostenibilidad de ese ámbito, porque se habían generado circuitos económicos en cada una de esos espacios territoriales, cuando se hizo el análisis de las propuestas de regionalización que fueron 7 u 8 si es que más no recuerdo, siguieron diferentes tipos de enlaces que se podría generar entre sus gobiernos regionales, se había generado en cierta forma que lo que nosotros llamamos los circuitos económicos porque se generaba por ejemplo circuitos en el turismo, se generaba los circuitos de las empresas que están vinculadas en cada



uno de estos departamentos, se hacían cadenas productivas toda vez que aquellos productos que eran necesarios para la elaboración de otros los suministraba evidentemente la región contigua. Todo eso se analizó, sin embargo nosotros sabemos que en estos momentos hay una cantidad determinada de gobernadores y cuando se crearon los gobiernos regionales de regiones este número de gobernadores iba a disminuir, esa a mi criterio también fue otra posición por las cuales se incentivó más el hecho de que no se conformara las regiones, la región en cierta forma iba a traer consigo bastante en beneficio para este territorio nuevo creado, Bueno y el tema de las macro regiones es un punto que va a sobrevenir de forma posterior a la creación de los gobiernos regionales, en este momento tenemos gobiernos regionales de departamentos con el proceso de regionalización estos gobiernos regionales de departamentos se estarían convirtiendo en gobiernos regionales de regiones y recién cuando estén conformados como gobiernos regionales de regiones podríamos estar hablando de macro regiones.

***Bien, otra de las características de este proceso de descentralización fue el hecho que se empezaron a emitir normas descentralizadoras en la toma de decisiones públicas en el cual se le da una importancia, una participación muy importante a la ciudadanía, a la sociedad civil ¿cómo ha ido evolucionando en estos últimos años desde el inicio de este proceso la participación ciudadana respecto a estos procesos?.***

Esto si para mí ha sido un punto bastante importante y de cierta forma hasta novedoso al momento que se emitieron las normas de descentralización. Por qué generaba en cierta forma la participación ciudadana, eso desde el inicio desde la dación de la ley o la Ley de Bases de la Descentralización en la cual le daba a la población la facultad de poder hacer supervisión de la ejecución presupuestal que le estaría siendo asignada a los gobiernos regionales, eso trajo consigo evidentemente el Presupuesto Participativo que acá en Lima Metropolitana si se genera todos los años, sin embargo acá es donde nosotros tenemos que tomar en consideración que si es que lo que la población pide, es lo que en realidad se viene ejecutar, aquí hay diferentes situaciones, el hecho de que no haya la suficiente asignación presupuestal para poder ejecutar este tipo de pedidos que solicita la población, entonces allí nosotros tenemos un desbalance de los

grandes proyectos que pide la sociedad en Lima Metropolitana y el presupuesto que es asignado por el Ministerio de Economía y Finanzas para lograr cubrir la brecha que la sociedad está pidiendo, entonces ahí sí nosotros tenemos de repente un desbalance entre el pedido y el producto, porque no tenemos evidentemente el suficiente financiamiento para poder ejecutar todas las obras que solicita la población y en relación a la supervisión que se da a través del presupuesto participativo tenemos que tener en consideración también si es que se logró en primer momento ejecutar el producto y si en cierta forma la población también estaría lo suficientemente capacitada para poder evaluar este tipo de actividades. En cierta forma los procesos de planificación del desarrollo en Lima Metropolitana se tienen que ver para mí desde otro punto de vista por el hecho de que la planificación si tendría que darse a través de la propia de municipalidad por el hecho de que por los mismos temas de expansión se ha generado que como hemos dicho, Lima se ha convertido en una ciudad llena de espacios que no han sido debidamente planificados territorialmente, tenemos en muchos casos fábricas en las mismas zonas urbanas, o tenemos zonas que están vinculadas a la agricultura que también comulgan con la zona urbana y en muchos casos con la con la zona industrial, entonces esta distribución del espacio territorial si se tendría que reforzar acá en Lima Metropolitana y para eso la población también tienen que entender de que es necesaria estas actividades por parte de la autoridad o del gobierno.

***Doctor, muy ilustrativas todo lo que nos ha versado en esta entrevista y sabiendo que respecto a la descentralización todavía hay mucho pan que rebanar, en este sentido, hay mucho camino por recorrer ¿qué recomendaciones finales usted podría dar a este proceso a fin de ir mejorando y a fin de revertir de repente los inconvenientes del pasado?***

Si nosotros hablamos de mejoras al proceso, para mí es una de las situaciones más que importantes que se dé adecuadamente un proceso de identificación y cuantificación de recursos asociados a las competencias de las funciones que seguían siendo transferidas, eso es como punto de partida; el siguiente punto es que el gobierno nacional tendría que respetar efectivamente cuál es su rol dentro de esta estructura o dentro de este modelo de descentralización, lo digo porque desde que se dieron las normas, evidentemente la reforma de la constitución

donde se crea ya el modelo de descentralización, nos hemos visto con la creación de ministerios, nos hemos visto con la creación de organismos dentro del nivel de gobierno nacional que en muchos casos ejecutan funciones que ya habían sido asignadas a los gobiernos regionales, entonces este es el otro punto que para mí también podría mejorarse, en tratar de determinar claramente cuáles son los roles para cada nivel de gobierno, si el gobierno nacional tiene el rol de ente rector y ente normativo ese vendría a ser su campo de acción y dejar que los gobiernos regionales y los que gobiernos locales ejecute las competencias, sean los órganos netamente ejecutivos nosotros desde la creación desde el año 2002 la creación de los gobiernos regionales hasta la fecha no hemos visto ningún incremento financiero hacia los gobiernos regionales, si empezamos hacer un análisis, una estadística del presupuesto, cómo es que se ha generado esa asignación el gobierno nacional nunca ha bajado su presupuesto eso que quiere decir que no ha habido una adecuada reasignación financiera no ha habido una adecuada reasignación presupuestal, porque no está debidamente identificado o desarrollado los roles para cada uno de los niveles de gobierno. Esos vendrían a ser los dos puntos en los cuales nosotros podríamos estar mejorando y evidentemente poder darle mucho más énfasis o mucho más fortalecimiento a las normas que determinan la asignación presupuestal, si bien es cierto hay temas muy puntuales con Lima Metropolitana, Lima Metropolitana en estos casos ha sido el ente del gobierno que menos favorecido ha sido en este proceso de descentralización, ahora lo digo por qué? porque para empezar el hecho de que Lima Metropolitana o la capital no conforme una región lo estarían de todos aquellos beneficios que establece como segunda etapa la ley de descentralización fiscal o en este caso a que estamos refiriendo a que todos los ingresos que se den en Lima Metropolitana en otro tendrían que ser repartidos, tomando en consideración que es una ciudad que tiene mucho para hacer y no tienen los ingresos suficientes como para ejecutarlo, eso también parte por el hecho de que los ministerios siguen haciendo funciones que son de competencia regional y que al tener el mismo espacio territorial de la Municipalidad Metropolitana de Lima hacen que en cierta manera genere ya sea conflictos positivos o conflictos negativos de competencia. Aquí es donde también uno tendría que tomar en consideración y ver que Lima Metropolitana tenga una

norma específica, de repente la creación del Gobierno de Lima Metropolitana a través de una ley, sería lo más conveniente para poder determinar en sí cuáles son los roles que tiene Lima Metropolitana con este régimen especial.

**Anexo 08**  
**Entrevista Sujeto 03**

**Entrevistado** : Sujeto 03  
**Ámbito** : Estado  
**Organización** : Gobierno Nacional  
**Lugar** : Lima.  
**Objetivo** : Obtener respuestas sobre su experiencia y opinión en cuanto a los procesos de la Descentralización en Lima Metropolitana.  
**Entrevistador** : Mg. Cristian Medina Sotelo.  
**Observaciones** : Ninguna.

*para absolver esta importante temática de la ciudad como es el caso de la descentralización, en ese sentido, conocedor de su trayectoria en este tipo de procesos es que estoy esta mañana agradeciéndole por la deferencia que usted tiene con nosotros.*

**1. ¿Cómo describiría el proceso de descentralización Que se viene implementando en nuestro país?**

Buenos días Cristian, la descentralización en el Perú es una de las más importantes reformas que el estado peruano ha emprendido en los últimos años, que tiene por finalidad la búsqueda del desarrollo integral, armónico y sostenible del país, beneficiando a millones de peruanos. La descentralización implementada en el Perú en el año 2002 durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo, considera la asignación de competencias y funciones entre el gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local a fin de equilibrar el poder del estado.

Una de las características más saltantes del estado peruano antes del año 2002, era sin lugar a dudas el centralismo muy marcado, en donde la capital de la República concentraba más del 50% de los servicios gubernamentales, así como que concentraba el poder y las decisiones políticas, generando consecuentemente pobreza extendida en todo el territorio de la república y exclusión, bajo ese contexto, la descentralización fue una reforma muy

necesaria, que tenía como objetivo acercar al estado a la mayoría de peruanos, creándose en ese marco los gobiernos regionales y reforzándose a los gobiernos locales que ya existían, otorgándoseles un nuevo marco normativo para que estos puedan desarrollarse y como consecuencia de ello transferirles las competencias y funciones que hasta antes del 2002 eran propias de los sectores, a los gobiernos subnacionales.

Obviamente, que el proceso de descentralización en el Perú era una necesidad que se encontraba en agenda desde hace muchos años atrás, pero lo cierto es que hoy después de más de 16 años podemos advertir que es un proceso inconcluso, dado que a la fecha se encuentran funciones pendientes de transferir a los gobiernos regionales, pero lo que llama profundamente la atención es el caso de Lima Metropolitana, cuyo proceso de transferencia de funciones y competencias de parte del gobierno nacional apenas alcanza aproximadamente el 17%.

## **2. Podría Explicarnos en ¿qué consiste el Régimen Especial para Lima Metropolitana?**

Como sabemos, la constitución Política del Perú le otorga a Lima una condición de régimen especial. Así en su artículo 198 167 indica que la capital de la república no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. Asimismo, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se señala que la capital de la república no integra ninguna región. En la provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal, en ese sentido, toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

En ese marco, entonces, La Municipalidad Metropolitana de Lima está dotada de un Régimen Especial que le otorga facultades y competencias de Gobierno Regional en la jurisdicción de la Provincia de Lima, y determina que: El Concejo

Metropolitano de Lima, ejerce atribuciones del Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador.

Actualmente, el Régimen Especial local y regional se viene gestando con la decisión política de incorporar a la Municipalidad Metropolitana de Lima al proceso de descentralización del país. Uno de los mecanismos para esta incorporación a la descentralización es mediante la transferencia de funciones de los ministerios a la Municipalidad Metropolitana de Lima, funciones que ya se transfirieron a los demás gobiernos regionales, así como la participación en instancias interinstitucionales, intergubernamentales, asociaciones y procesos mancomunados.

### **¿Cuál es el balance respecto a la transferencia de funciones en Lima Metropolitana?**

Gracias, respecto al balance de los procesos de transferencia a la MML podemos indicar que desde el año 2011 a la fecha se han transferido 32 funciones regionales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Así una (01) función fue transferida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en la materia de Saneamiento Físico legal de la propiedad agraria (COFOPRI), la cual a la fecha viene siendo ejecutada por la Gerencia de Desarrollo Urbano. Además catorce (14) funciones provienen del Ex Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ocho (08) sobre las materias de Desarrollo Social e igualdad de oportunidades y seis (6) sobre población, las mismas en la actualidad están siendo ejecutadas por la Gerencia de Desarrollo Social de la MML.

Asimismo, tres (03) funciones fueron transferidas por la Presidencia del Consejo de Ministros en materia de Defensa Civil, siendo la responsable de su ejecución la Gerencia de Seguridad Ciudadana. Finalmente catorce (14) funciones sectoriales de competencia regional, vinculadas a la materia agraria fueron transferidas por el Ministerio de Agricultura, estas funciones vienen siendo ejercidas por la Gerencia de Desarrollo Económico de la MML en coordinación con la Subgerencia Regional Agraria del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana.

### **3. Una de las características fundamentales de todo proceso de descentralización es la autonomía financiera de las regiones, esta situación se da en Lima?**

Si bien es cierto que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que la Municipalidad Metropolitana de Lima posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal, podemos afirmar que dado al nivel de avance de las transferencias de funciones, en el caso de Lima bastante relegado, imposibilita que la MML tenga autonomía Económica Financiera, dado que alrededor de 153 funciones aún están siendo manejados por los sectores, quienes toman decisiones respecto al aspecto financiero de cada uno de las materias. Por tanto a la fecha podemos indicar que Lima Metropolitana en marco al proceso de transferencia de funciones no presenta autonomía financiera.

### **4. ¿Cómo está la redistribución del Ingreso en Lima Metropolitana?**

Descentralizar no es realizar inversiones en las provincias, sino entregarles los recursos y darles a sus habitantes y autoridades la capacidad de decidir cómo y en qué invertirlos, de acuerdo con sus necesidades y prioridades.

Una de las razones de la descentralización en el Perú, fue el equilibrio de poderes del estado, de tal manera que todos los habitantes del país tengan las mismas oportunidades respecto a la creación del valor público de parte del estado, pero lo cierto es que esta descentralización, a mi criterio un proceso mal llevado ha logrado imponer un modelo de distribución del ingreso totalmente desigual, ello teniendo en consideración el tema del canon que beneficia tremendamente a muchos territorios y despoja a otros de la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, en el caso de Lima Metropolitana, por ejemplo, se observa que no ha sido beneficiaria de este tipo de ingresos en comparación con otras regiones del país como por ejemplo su vecino el Callao, o el caso de Ancash, o simplemente el caso de Echerate en el Cuzco, que perciben cuantiosas sumas de dinero por este concepto, la misma que obviamente será repercutido en beneficio de sus habitantes.

Esta situación constituye de por sí un indicativo muy importante respecto a la calidad de la redistribución del ingreso en el país, que lamentablemente a Lima



Metropolitana a pesar de tener la condición de capital de la república no le ha sido nada beneficioso, teniendo en consideración que esta importante ciudad del país concentra a la tercera parte de la población nacional y existe un tremendo déficit o brecha por atender en infraestructura, educación, salud, etc.

En otras regiones, existen ingresos interesantes por concepto de canón, lo que no sucede en Lima Metropolitana, produciéndose una injusta distribución del ingreso, más aun en Lima Metropolitana, que concentra a la tercera parte de la población nacional.

### **5. ¿El actual proceso de descentralización fomenta el desarrollo económico? Y ¿son propicias las condiciones para promover las iniciativas privadas en Lima Metropolitana?**

La conexión entre la descentralización y el desarrollo económico local y la reducción de la pobreza en Lima Metropolitana es débil, especialmente en términos cuantitativos, ello basado en la experiencia de otras regiones que para la utilización eficiente de sus recursos, los niveles de coordinación entre los principales actores del territorio ha sido muy singular, que permitió un adecuado uso de los recursos, en beneficio del propio territorio, punto bastante ausente en el caso de Lima Metropolitana. Por otro lado, el proceso de transferencia de funciones que en el caso de Lima Metropolitana es deficiente, apenas 17%, Sin embargo, debemos dejar claro que este proceso de descentralización del estado debe de estar acompañado de herramientas adecuados y acordes con la realidad de cada región respecto a mejorar las capacidades de los principales actores territoriales a fin de que puedan administrar y mejor sus recursos, para ser innovadores y desempeñar sus funciones como promotores del desarrollo económico local. Los gobiernos regionales, con el apoyo del sector privado y la sociedad civil, deben crear un ambiente que sea favorable para el desarrollo de la actividad empresarial local, pues así lo indica el marco normativo actual, tanto la Ley Orgánica de Gobiernos Locales, como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecen que tanto el Gobierno Local como Los Gobiernos Regionales son los promotores del Desarrollo Local o Regional según corresponda en cada uno de sus circunscripciones territoriales, en el Caso de Lima Metropolitana, lamentablemente todo lo que concierne a la producción, comercio, servicios y turismo sigue siendo competencia del gobierno nacional,

por tanto los escasos intentos por promover el desarrollo económico en Lima Metropolitana se circunscribe a las acciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales, pero no desde la perspectiva de Gobierno Regional.

Es urgente implementar mesas de trabajo del desarrollo económico en la región de Lima Metropolitana, y juntos con los actores clave DEL, se pueda diseñar un Plan Regional de Desarrollo Económico que nos permita identificar las verdaderas potencialidades de Lima Metropolitana, sus actividades clave, sus clúster, sus actividades productivas, agraria, etc., por lo tanto, mientras que este proceso de descentralización sea tan limitada para Lima Metropolitana, poco o nada se puede hacer para mejorar, las acciones que vienen emprendiendo el sector privado, las mismas que se dan por iniciativa de ellos mismos, no por que forme parte de un Plan Regional Concertado de Desarrollo en esta metrópoli, notándose que una de las características de este proceso es sin lugar a dudas el boom inmobiliario de la ciudad de Lima, pero la misma que requiere regular en beneficio de las mayorías.

Es urgente y muy necesario plantear un territorio competitivo para Lima Metropolitana, que sea atractiva para la inversión privada y ello solamente se logrará con una autentica descentralización, que se concrete con la adecuada transferencia de funciones y competencias hacia los gobiernos subnacionales y fundamentalmente se concrete el proceso de descentralización en las Macroregiones que es el fin de esta descentralización, Macroregiones que puedan constituirse en función a las verdaderas ventajas competitivas de cada región y que de manera conjunta permita el desarrollo de estas regiones erradicando de raíz esta injusta distribución del ingreso en el Perú que no ha hecho otra cosa que ahondar las desigualdades y la exclusión en todo el territorio de la república del Perú.

**6. ¿Cómo va el tema de la democratización de las decisiones públicas, la concertación, la Participación Ciudadana? ¿Ha aperturado en la ciudadanía esta descentralización?.**

Este proceso de descentralización considera como el eje central del estado al ciudadano, es decir que abre la posibilidad de que los actores de la sociedad civil

se integran activamente en la gestión del estado. Es decir que los ciudadanos pueden ejercer mecanismos de participación en los asuntos públicos; las políticas públicas debe de ser elaboradas de abajo hacia arriba y no viceversa, por cuanto son los ciudadanos los que conviven diariamente con los diferentes problemas de la ciudad y por tanto son los llamados para plantear las soluciones conjuntamente con el gobierno.

En el año 2002 en adelante se emitieron muchas normas que marcaron las pautas de la reforma del estado, dándole mayor preponderancia a los ciudadanos, para que estos participen en la discusión de los asuntos públicos, por ejemplo de cómo gastar el presupuesto asignado a sus territorios, mediante la Ley del Presupuesto Participativo, buscando la eficiencia y eficacia de la inversión, la misma que deberá ser orientada en beneficio de toda la población, asimismo, cada uno de estas normas obliga a los ciudadanos a ejercer una adecuada vigilancia y control ciudadano, obligando a las autoridades a transparentar adecuadamente sus actos y obviamente a rendir cuentas a estas instancias.

Como se observa, tenemos un rico marco normativo inspirado en el ciudadano, pero no obstante las cosas no han funcionado adecuadamente, ello por el mal ejercicio de la democracia representativa, es decir que nosotros los ciudadanos delegamos nuestra capacidad de decisión en otros a los que los elegimos mediante elección popular, pero lamentablemente estos representantes de nuestra sociedad no han cumplido con representarnos adecuadamente en los encargos que se les encomendó, dejando clara constancia de la fragilidad de nuestra democracia, más aun ante la imposibilidad de poder ejercer de manera oportuna y adecuada nuestra democracia directa.

Entonces, en ese contexto, es imperativo ejercer ciudadanía, es importante la democratización de los asuntos públicos, para que esta manera podamos hacer frente al nuevo flagelo social al que como sociedad nos venimos enfrentando, como es el caso de los altos niveles de corrupción, que ha llevado al deterioro institucional de los principales poderes del estado y obviamente incrementar el riesgo país, desde la perspectiva de la inversión. Finalmente, cabe recalcar que actual proceso de descentralización si ha logrado aperturar la participación ciudadana, al menos en la legislación, pero no obstante, nuestra sociedad aun

presenta niveles de fragilidad en el ejercicio de la democracia, razón por el cual es urgente trabajar en la sensibilización de nuestra sociedad para un correcto ejercicio de la ciudadanía.

***Muchas gracias por el tiempo dispensado a esta entrevista***

**Anexo 09**  
**Entrevista Sujeto 04**

**Entrevistado** : Sujeto 04  
**Ámbito** : Sociedad Civil  
**Organización** : Gobierno Subnacional  
**Lugar** : Lima.  
**Objetivo** : Obtener respuestas sobre su experiencia y opinión en cuanto a los procesos de la Descentralización en Lima Metropolitana.  
**Entrevistador** : Mg. Cristian Medina Sotelo.  
**Observaciones** : Ninguna.

*Muy Buenos Días, para agradecerle infinitamente la oportunidad que nos brinda para absolver esta importante temática de la ciudad como es el caso de la descentralización, en ese sentido, conocedor de su trayectoria en este tipo de procesos es que estoy esta mañana agradeciéndole por la deferencia que usted tiene con nosotros.*

**7. ¿Cómo describiría el proceso de descentralización Que se viene implementando en nuestro país?**

Buenos días Cristian, la descentralización en el Perú constituye una reforma muy esperada, sobre todo para los territorios más alejados de la capital, no nos olvidemos que si queremos hacer una línea de corte para hablar de este proceso, estaríamos en un contexto de centralismo, que fue la característica más saltante del Estado peruano, este centralismo conllevó a que el Estado no estuvo al lado de la población del interior del país, la presencia del estado nunca se sintió, razón por el cual era necesario descentralizar al Estado para que más peruanos puedan acceder a la creación de valor público de parte del Estado, Asimismo, este proceso de descentralización en el Perú comenzó en el año 2003, creándose los gobiernos regionales, y creándose las bases para una importante reforma del Estado a trabas de normas como es la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y otros.

El proceso de descentralización del Estado a la Municipalidad Metropolitana de Lima, a pesar de ser una reforma muy esperada, es un proceso inconcluso, y un tanto incomprendido que se encuentra a la fecha prácticamente detenido, ello por la falta de voluntad político tanto del gobierno nacional como de la Municipalidad de Lima

#### **8. ¿Cuál es el balance respecto a la transferencia de funciones en Lima Metropolitana?**

Como lo dije en el acápite anterior la transferencia de funciones sectoriales de parte del gobierno nacional a la Municipalidad Metropolitana de Lima es las más frágiles, inconclusas y atrasadas respecto a las demás regiones del país. Son 32 funciones que representan apenas el 17% que el Gobierno Nacional ha transferido a la Municipalidad Metropolitana de Lima, quedando pendiente a la fecha alrededor de 155 funciones por transferir.

Obviamente que esta situación hace que Lima Metropolitana, a pesar de ser un Régimen Especial no cuente con los recursos ni las competencias para ejercer el gobierno metropolitano desde la perspectiva regional de Lima Metropolitana.

#### **9.Cuál es su Opinión respecto al Régimen Especial de Lima Metropolitana**

Nuestra carta magna, la Constitución Política del Perú determina que la capital de la república no integra ninguna región con lo cual determina también que tiene un régimen especial en las leyes de descentralización que en cierta manera desarrollan el capítulo de la de la constitución, ahora el régimen especial del cual habla la ley de bases de descentralización la ley orgánica de gobiernos regionales y la misma ley orgánica de municipalidades determina que es la Municipalidad Metropolitana de lima, Municipalidad de un órgano de gobierno local quién se va a encargar de las funciones y competencias regionales o sea no va a dejar de ser una municipalidad, es una municipalidad provincial con todas sus atribuciones como gobierno local pero va también ejercer funciones de gobierno regional.

**10. Una de las características fundamentales de todo proceso de descentralización es la autonomía financiera de las regiones, esta situación se da en Lima?**

El hecho de no haberse concretado la transferencia de funciones en su totalidad de las principales funciones sectoriales, a la Municipalidad de Lima Metropolitana, se le priva a este ente de recursos para hacer frente a los problemas de Lima, en consecuencia, Lima no tiene mayores recursos como consecuencia de este proceso descentralizador y mucho menos de autonomía financiera, dado que estos recursos lo siguen administrando los sectores en función a sus lineamientos.

**11. ¿Cómo está la redistribución del Ingreso en Lima Metropolitana?**

Mal, en Lima se está dando un proceso mal llevado, los sectores están transfiriendo algunas funciones en marco de este proceso de descentralización, pero en muchos de los casos estas transferencias no se encuentran asociadas a los recursos presupuestales necesarios para poder ejecutar esa función. El ingreso en Lima está dado solamente por su condición de gobierno local, esos ingresos están dados por el foncomún y sus recursos propios para poder atender solamente el área de Lima Cercado, después de ello, Lima no cuenta con ingresos por canon y sobre canon, como si lo tienen otros departamentos del Perú, razón por ello podemos afirmar que en Lima no hay redistribución del ingreso, al menos por el momento.

Este proceso de descentralización en Lima Metropolitana, no ha tomado en consideración su condición de Régimen Especial, ni mucho menos el hecho de ser la capital de la república, la Redistribución del ingreso como consecuencia del proceso descentralizador es prácticamente nulo, son escasos los recursos presupuestales considerados en el proceso de transferencia de funciones, fundamentalmente están asociados a la operación de las materias transferidas, no existiendo ingresos adicionales, para procurar bienestar colectivo, en Lima Metropolitana, existe a la fecha un déficit en infraestructura urbana, equivalente en 200 millones de dólares

**12. ¿El actual proceso de descentralización fomenta el desarrollo económico? Y ¿son propicias las condiciones para promover las iniciativas privadas en Lima Metropolitana?**

El desarrollo económico en Lima Metropolitana, está en función de lo que hace la municipalidad de Lima y los distritos de Lima Metropolitana desde la perspectiva de gobiernos locales, dado que hasta la fecha no existe transferencia de funciones de estas materias asociadas. El desarrollo económico en Lima, está en función al sector privado, la presencia del Estado es muy baja, a pesar que la Ley Orgánica de Gobiernos Locales y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que los gobiernos subnacionales son los responsables de promover el Desarrollo Económico Local o Regional en cada uno de sus circunscripciones territoriales.

**13. ¿Cómo va el tema de la democratización de las decisiones públicas, la concertación, la Participación Ciudadana? ¿Ha aperturado en la ciudadanía esta descentralización?**

El proceso de descentralización considera a la participación ciudadana como el eje central de la reforma, razón por el cual apertura la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos; pero no obstante en la Municipalidad Metropolitana de Lima, al menos en esta gestión que está culminando se ha debilitado fuertemente la participación .





**ESCUELA DE POSTGRADO**  
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

### **Acta de Aprobación de Originalidad de Tesis**

Yo, Mitchell Alberto Alarcón Díaz, asesor del curso de Desarrollo de proyecto de investigación y revisor de la tesis del estudiante Mg. Cristian Gumercindo Medina Sotelo: **Análisis del Régimen Especial de Lima Metropolitana en el proceso de descentralización del Estado**. Constató que la misma tiene un índice de similitud de 23% verificable en el reporte de originalidad del programa Turnitin.

El suscrito analizó dicho reporte y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas no constituye plagio. A mi leal saber y entender, la tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

Lima, 27 de Abril del 2019



---

Mitchell Alberto Alarcón Díaz  
DNI: 09728050





# UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

## AUTORIZACIÓN DE LA VERSIÓN FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

CONSTE POR EL PRESENTE EL VISTO BUENO QUE OTORGA EL ENCARGADO DE INVESTIGACIÓN DE

### ESCUELA DE POSGRADO

A LA VERSIÓN FINAL DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN QUE PRESENTA:

CRISTIAN GUMERCINDO MEDINA SOTELO

INFORME TITULADO:

ANÁLISIS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LIMA METROPOLITANA  
EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO.

PARA OBTENER EL TÍTULO O GRADO DE:

DOCTOR EN GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

SUSTENTADO EN FECHA: 13/08/2019.

NOTA O MENCIÓN: APROBADO POR UNANIMIDAD



[Firma manuscrita]

FIRMA DEL ENCARGADO DE INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI)  
"César Acuña Peralta"

## FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DE LAS TESIS

### 1. DATOS PERSONALES

Apellidos y Nombres: (solo los datos del que autoriza)

MEDINA SOTERO, CRISTIAN GUMERCINDO

D.N.I. : 10659133

Domicilio : Av. H. DE ABRIL 112, F. NOROCCIDENTAL, LIMA 512

Teléfono : Fijo : 335.1296 Móvil : 942.112.763

E-mail : cristian.medinasotero@gmail.com

### 2. IDENTIFICACIÓN DE LA TESIS

Modalidad:

☐ Tesis de Pregrado

Facultad : .....

Escuela : .....

Carrera : .....

Título : .....

☒ Tesis de Posgrado

☐ Maestría

☒ Doctorado

Grado : DOCTORADO

Mención : GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

### 3. DATOS DE LA TESIS

Autor (es) Apellidos y Nombres:

MEDINA SOTERO, CRISTIAN GUMERCINDO

Título de la tesis:

ANÁLISIS DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE LIMA

METROPOLITANA EN EL PROCESO DE DECENTRALIZACIÓN

DEL ESTADO

Año de publicación : 2019

### 4. AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE LA TESIS EN VERSIÓN ELECTRÓNICA:

A través del presente documento, autorizo a la Biblioteca UCV-Lima Norte,  
a publicar en texto completo mi tesis.

Firma :

Fecha :

12/09/2019